

María Paula Rennella - Valeria M. Loira

MARÍA PAULA RENNELLA
VALERIA M. LOIRA
- Compiladoras -

EL PODER LEGISLATIVO

**Cuestiones de
organización y funcionamiento**

Luisa Béjar Algazi / Mónica Miguel Cárdenas / Ricardo Espinoza Toledo
William B. Heller / Mariana Llanos / Cecilia Mora-Donatto / Detlef Nolte
Erika Palma Delgado / Karla Valverde Viesca / Helena Varela Guinot
Santiago M. Alles / María Belén Franchini / Pablo Gustavo Hirschmann
Valeria M. Loira / Claudia Luera / Laura Monti / Fernando Racimo
María Paula Rennella / Vidal Romero / Guillermo Schinelli
María Alejandra Svetaz / Fermín Pedro Ubertone



LOS CONGRESOS EN AMÉRICA LATINA: LEGISLATURAS REACTIVAS, POTENCIALMENTE ACTIVAS

Mariana Llanos y Detlef Nolte

GIGA Institute of Latin American Studies, Hamburg

1. Introducción

Por muchos años, los parlamentos latinoamericanos no despertaron mayor interés en la ciencia política. Aunque algunos trabajos fueron publicados durante los años '60 y a comienzos de los '70 (por ejemplo, Agor 1971), la predominancia de regímenes autoritarios en la mayoría de los países no constituía el marco más propicio para el desarrollo de estudios sobre el tema. Sin embargo, con la tercera ola de democratización iniciada a fines de los años '70 —y la consecuente celebración regular de elecciones y reapertura de parlamentos a lo largo del continente— el estudio de las instituciones democráticas y su funcionamiento comenzó a adquirir cada vez más relevancia. Por otra parte, este cambio fundamental en el contexto político se sumó al auge simultáneo del “nuevo institucionalismo” en las ciencias sociales (March y Olsen, 1989; Peters, 1999), con lo cual el número de trabajos sobre el tema sólo ha ido en aumento desde entonces.

Desde mediados de los años '90, un área de investigación dedicada a los parlamentos se ha ido conformando en los estudios comparativos sobre los sistemas políticos de América Latina. Varios de los trabajos producidos hasta la fecha han adquirido relevancia, como las encuestas de elites parlamentarias de la Universidad de Salamanca, las publicaciones coordinadas por Scott Morgenstern y Benito Nacif (2002) o los tomos de la Universidad de Salamanca sobre el Poder Legislativo en América Latina (Alcántara *et al*, 2005a; 2005b). Para los países individualmente contamos con interesantes estudios empíricos sobre el papel de los

parlamentos en los sistemas políticos correspondientes¹. En los trabajos más actuales sobre la implementación de políticas públicas en América Latina, los parlamentos figuran como un actor de relevancia (IADB 2005: 41-56).

A pesar de estos importantes avances, el estudio de las legislaturas del continente se encuentra todavía en una fase embrionaria. Así, se ha afirmado recientemente que “el estudio de los Parlamentos latinoamericanos ha sido objeto de un olvido histórico motivado en gran parte, por los efectos de la atención académica de la denominada preponderancia presidencialista y por el escaso desarrollo de la poliarquía en la región” (Alcántara, García y Sánchez 2005b: 283). Del mismo modo, con la proliferación de estudios sobre Presidentes y Congresos, tenemos un mayor conocimiento sobre el tema pero todavía bastante desigual entre los casos, por lo que, como se ha afirmado también, “the comparative knowledge of how legislative institutions operate is still quite limited”. De esta manera, “a detailed and empirically precise classification of Latin American legislatures in terms of their policymaking role is not possible at this time” (IADB 2005: 53).

No obstante, cuando nuestros países se acercan a los veinticinco años de vida democrática, es casi inevitable preguntarse qué rol ha cabido a esta institución representativa a lo largo de estos años. Sin perder de vista las limitaciones señaladas en el párrafo anterior, este artículo analiza, específicamente, el papel de los parlamentos latinoamericanos en los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas². Es sabido que el contexto que enmarcó el trabajo parlamentario durante las últimas casi tres décadas se caracterizó, en la mayoría de los casos, por los avances unilaterales del poder Ejecutivo y el incremento de las atribucio-

nes constitucionales de este poder para intervenir en el proceso legislativo. A pesar de ello, resulta difícil sostener uniformemente —ni para todos los casos ni para el mismo país a lo largo de los años— que el parlamento ha sido, en consecuencia, impotente o inoperante frente al predominio del Ejecutivo. De hecho, se suele advertir que en países con presidencias fuertes, como Argentina y Chile, la participación del Congreso en la producción de políticas públicas puede diferir considerablemente: mientras en Argentina es a menudo caracterizada como deficiente, en Chile lo es como constructiva³. Hoy en día sabemos mucho más sobre los parlamentos en América Latina que hace una década atrás pero todavía quedan preguntas abiertas: ¿cuáles son los rasgos/variables que definen un parlamento fuerte en los sistemas presidenciales latinoamericanos? ¿Cómo medir el poder y la influencia de los Congresos? En este artículo se discuten algunas respuestas a estas preguntas.

Nuestro trabajo toma como punto de partida la caracterización de los parlamentos de la región como *legislaturas reactivas* (Morgenstern 2002: 441-43; Cox y Morgenstern 2002: 448-50). Entendemos que la misma se ajusta a la realidad latinoamericana al reconocer, por un lado, que la iniciativa legislativa recae en general en el Presidente y, por otro, que las reacciones de los parlamentos no sólo pueden variar sino que el espectro de tal variación es bastante amplio. La siguiente sección de este artículo introduce el debate académico sobre el papel de los parlamentos en la región y explica cómo se llega a la caracterización de legislaturas reactivas. A continuación, la sección tres señala que una limitación de esta caracterización es que se centra solamente en una de las funciones del parlamento —la producción de leyes—, mientras que las legislaturas participan de distintas maneras en la formulación de políticas. Enfatizamos, entonces, que tan centrales como las tareas de ‘control legislativo’ son las tareas de ‘control político’ del parlamento (Sartori, 1992), para cuyo desempeño los parlamentos de la región también se encuentran equipados en diferente medida. Entendemos que cualquier apreciación sobre el poder parlamentario debería tener presente esta multifuncionalidad. Por ello, la tercera sección muestra cómo la misma se entrecruza con el carácter ‘reactivo’ del parlamento en la producción de las leyes.

¹ Por ejemplo, sobre el Congreso argentino, ver Llanos (2002); Mustapir (2002); el Congreso chileno, ver Huneeus/Berrios (2004); Huneeus (2005); Siavelis (2000), o el Congreso de Brasil, ver Figueiredo/Limongi (1999; 2000).

² Por cierto, los parlamentos cumplen también la importante función de la representación política, que no tratamos aquí sino indirectamente, pero sobre la que la ciencia política ha avanzado también de manera considerable. Sobre este tema se destacan, a modo de ejemplo, los trabajos sobre el votante y el parlamentario medio de Colomer y Negretto (2005), el proyecto sobre élites parlamentarias de la Universidad de Salamanca que recolecta opiniones y actitudes de miembros de la Cámara baja (<http://iberoame.usal.es/proyectos.htm>) y los trabajos sobre carreras políticas de la conferencia “Political Recruitment and Democracy in Latin America” (<http://www.wfu.edu/politics/conference/paper.htm>).

³ Ver IADB 2005, entre otros; sobre Chile, Huneeus y Berrios (2004); Nolte (2006).

Por cierto, también nos interesa comprender por qué algunas legislaturas son y han sido capaces de reaccionar de forma más participativa o constructiva que otras. Así, la cuarta sección se ocupa de los factores que influyen en el comportamiento legislativo. Nuestra intención aquí es mostrar que, frente al peso indiscutible de factores contextuales —disposiciones constitucionales, dinámica del sistema de partidos, incentivos electorales—, el análisis de otro tipo de factores, que podrían calificarse como “endógenos” u organizativos, ha ido cobrando relevancia (Alcántara *et al.*, 2005b; Santiso, 2005; Saiegh, 2005; IADB, 2005). Se trata del aspecto más novedoso de la investigación sobre parlamentos de la región, cuyo impacto todavía no es uniformemente evaluado, por lo cual nos interesa analizar este tipo de factores y mostrar su potencial influencia, como también las limitaciones de los estudios realizados hasta la fecha. Finalmente, nuestro trabajo concluye con una discusión sobre el alcance de la clasificación de legislaturas reactivas. Recurrimos, en este punto, a la literatura sobre las crisis políticas que tuvieron lugar en la región a lo largo de estas casi tres décadas para destacar, en consecuencia, que legislaturas reactivas en tiempos normales pueden, no obstante, desempeñarse activamente en épocas de crisis.

2. “Sellos de goma” vs. legislaturas reactivas

Con el peso del pasado autoritario y la tradición caudillista y concentradora de poder prevaleciente en muchos países del continente, las perspectivas para la consolidación del parlamento como ámbito central de deliberación y adopción de políticas no eran, de entrada, demasiado alentadoras para las democracias de la tercera ola. Tampoco la puesta en práctica de algunas constituciones “hiperpresidencialistas” ofrecía, según algunos autores, incentivos institucionales para que ello sucediera⁴. Por

⁴ El término hiperpresidencialista fue acuñado por Carlos Nino (1992) al referirse a las facultades que la constitución argentina de 1853 otorgaba a los Presidentes (la posibilidad de nombrar sin restricciones a los miembros del gabinete y personal de la administración pública; las competencias para dictar el estado de excepción y para intervenir las provincias, etc.). Vistos desde hoy, los poderes del Presidente eran bastante limitados en la constitución de 1853, situación que cambiaría notablemente con la reforma de 1994.

cierto, desde principios de siglo, se observaba en la región una tendencia creciente a fortalecer los poderes legislativos del Presidente (Negretto, 2006). Dicha tendencia sólo fue reforzada por los cambios constitucionales que tuvieron lugar a partir de 1978, siendo el ejemplo más claro de ello el número creciente —aunque todavía minoritario— de constituciones que otorgaron a los Presidentes la capacidad de emitir decretos de contenido legislativo (Brasil, 1988; Colombia, 1991; Perú, 1993; Argentina, 1994).

A los legados históricos se sumaba, además, el contexto de crisis económica en que las instituciones democráticas comenzaron a funcionar. En efecto, profundos shocks externos golpearon a los países de la región en los años '80, los cuales fueron sucedidos por la implementación de ambiciosos programas de reformas neoliberales. Estos programas apuntaron, básicamente, a la reducción del papel del Estado en la economía y a la expansión de las fuerzas del mercado. La implementación de las políticas públicas diseñadas para paliar la crisis y cambiar el modelo estado-céntrico alentó, por su parte, las visiones más pesimistas sobre la consolidación del régimen político: la imposición de políticas públicas desde arriba y la concentración de poder político en la institución presidencial que se observaba a lo largo del continente a principios de los años '90 (Przeworski, 1995), contradecía las expectativas sobre un estilo democrático de adopción de políticas, esto es, la posibilidad de la participación ampliada de actores sociales y políticos, y la deliberación y adopción de políticas en la arena parlamentaria. El mutuo condicionamiento de las reformas neoliberales y la concentración de poder en los Presidentes fueron incluso vistos como inevitables por algunos autores (Philip 1993; 1998; 1999)⁵. A raíz de ello, las democracias latinoamericanas pasaron a ser calificadas como “democracias delegativas” (O'Donnell, 1994), democracias de baja intensidad, democracias vacías, o democracias *by default* (Diamond, 1996)⁶.

⁵ “In Latin America in the 1990s at any rate the evidence suggests that one can have either a technocratic, reforming state or a genuinely effective system of democratic accountability but that it is very difficult to have both”, Philip (1999) p. 237.

⁶ El concepto más elaborado fue, no obstante, el de “democracias delegativas” de Guillermo O'Donnell, que suscitó un importante debate en el continente. El papel del parlamento en las nuevas democracias no fue ajeno a dicho debate. Según el autor, un rasgo básico de las

Estos análisis llamaban la atención sobre el abuso de recursos de excepción para llevar a cabo las reformas económicas, particularmente, la tendencia a adoptar decisiones de tipo legislativo de manera unilateral. Según estos estudios, el poder Ejecutivo logró implementar sus políticas a través de la usurpación de potestades legislativas a los parlamentos, por lo que el proceso político se redujo a elecciones, decretos y estallidos esporádicos de protesta (Przeworski, 1991). No obstante, a mediados de la década del '90, un buen número de trabajos comenzó a revisar esta interpretación. Por un lado, algunos estudios sobre decretos presidenciales sugirieron que tales recursos de excepción, en lugar de expresar una usurpación de poder por parte de los Presidentes, en muchos casos mostraban la tolerancia o, aun, la preferencia de las mayorías parlamentarias por esas medidas, al tiempo que invitaban a analizar por qué esto podía suceder (Carey y Shugart, 1998: 27). Del mismo modo, autores como Figueiredo y Limongi (1999; 2000; Limongi y Figueiredo, 1998; 2004), comenzaron a describirlos como "poderes de agenda", esto es, como medios para determinar cuáles son las propuestas consideradas por el Congreso y cuándo lo son. Un mayor poder de agenda implica, según los autores, la capacidad del Ejecutivo de influir de manera directa en el trabajo legislativo y de mitigar los efectos de la separación de poderes, al mismo tiempo que induce a los parlamentarios a cooperar. De este modo, poderes de agenda presidenciales —tales como los mencionados decretos, la iniciativa legislativa del Presidente en determinadas áreas (como el presupuesto), o la posibilidad de establecer prioridades en la agenda legislativa a través de "urgencias"— comenzaron a ser interpretados como instrumentos para lograr una mejor cooperación interinstitucional (Colomer y Negretto, 2003) y una "fusión" o convergencia de poderes en los

sistemas presidenciales (Nolte, 2005)⁹. En otras palabras, los "poderes de agenda" se estructuran en base a las instituciones que promueven la separación de poderes e intereses (Shugart y Haggard, 2001)¹⁰ y su uso requiere, al menos, de la tolerancia parlamentaria (Limongi y Figueiredo, 2004: 53)¹¹. Desde una perspectiva más general, estos poderes acercan a los Presidentes latinoamericanos a la figura de los jefes de gobierno en los sistemas parlamentarios y, a su vez, diferencian el presidencialismo latinoamericano del sistema presidencial norteamericano¹².

Por otra parte, en algunos países, la idea de que el poder Ejecutivo gobierne por decreto sin restricciones fue desafiada también a través de estudios de caso sobre diversos procesos de las reformas económicas (privatizaciones, reforma laboral, apertura de mercados, etc.). Estos estudios

⁹ En el caso de Chile, por ejemplo, el poder de agenda del Presidente es bastante amplio, aunque puede afirmarse que esto no es un signo de omnipotencia presidencial. En efecto, la constitución le otorga al Presidente el derecho de intervenir en cualquier fase del proceso legislativo a través de la deliberación urgente (simple urgencia, suma urgencia y discusión inmediata), pero el Presidente siempre necesita un voto positivo del parlamento para convertir su propuesta en ley y, además, no cuenta con instrumentos de sanción si el parlamento no cumple con los límites de tiempo. En consecuencia, la urgencia es un instrumento para señalar prioridades y organizar el trabajo parlamentario y, en este sentido, sí parece funcionar ya que la tasa de éxito de las iniciativas presidenciales aumentó de acuerdo al grado de urgencia con la que fueron calificadas las mismas, ver Siavelis (2000), p. 60. En la misma línea de argumentación, ver Huneeus y Berrios (2004), pp. 26/32.

¹⁰ Shugart/Haggard (2001) introdujeron el concepto de *separation of purpose* como complemento del concepto de *separation of powers*. El concepto alude a la emergencia de diversos tipos de intereses (*separation of purpose*) derivados, por una parte, de la existencia de sistemas electorales distintos para la elección del Presidente y del Parlamento y, por otra, del hecho de que tanto el Presidente como los Diputados/Senadores responden a electorados diferentes.

¹¹ No se puede descartar que los Presidentes que no cuentan con una mayoría legislativa en el parlamento traten de recurrir a alguno de sus poderes de agenda como, por ejemplo, los decretos legislativos, para sortear esa falta de apoyo. En general, tal comportamiento crea tensiones entre el Presidente y el parlamento —como indican los ejemplos de Perú, con Fujimori, o de Brasil, con Collor de Mello— y pone en peligro el sistema democrático al contradecir la lógica institucional del sistema presidencial. Sin embargo, esto no sucede si la constitución (o las normas jurídicas que la interpretan) parte del supuesto de que existe un acuerdo tácito del parlamento si es que éste no deroga explícitamente el decreto presidencial, o si prevé la facultad presidencial de vetar la derogación del decreto por parte del parlamento. En tal caso, como ilustra el ejemplo de Argentina, es posible gobernar con decretos aun contra la voluntad de la mayoría parlamentaria. Ver Negretto (2004).

¹² Ese tópico fue muy bien elaborado por Cox y Morgenstern (2002), pp. 463-465.

democracias delegativas es la falta de controles a la autoridad presidencial: "Típicamente, en las DDs (democracias delegativas) (...) otras instituciones, por ejemplo, las cortes y las legislaturas, son molestias que vienen sujetas a las ventajas internas e internacionales de ser un Presidente democráticamente electo. (...) La DD le da al Presidente la ventaja evidente de no tener prácticamente *accountability* horizontal. La DD tiene la evidente ventaja adicional de permitir la elaboración rápida de políticas, aunque a costa de una alta probabilidad de graves errores, de una implementación arriesgada, y de una concentración de la responsabilidad por los resultados en el Presidente", en O'Donnell (1994), pp. 59-62.

⁷ Sobre el poder de decreto presidencial, consultar también Krumwiede y Nolte (2000), Amorin Neto y Tafner (2002), Reich (2002), Amorin Neto et al. (2003), Negretto (2004).

mostraron la influencia considerable que el Congreso ejercía en la toma de tales decisiones políticas. Tanto en el caso de Argentina (Alonso, 1998; Eaton, 2001; Etchemendy y Palermo, 1998; Jones, 2001; Llanos, 1998; Mustapic, 2000) como de Brasil (Ames, 1998; Castro Santos, 1997; Lemos, 2001; Palermo, 2000), donde se dieron importantes procesos de reforma estructural, diversos estudios presentaron casos concretos de conflictos y negociaciones ocurridos entre el Presidente y el Congreso. Tales estudios mostraron que el estilo unilateral del Ejecutivo fue, en no pocas ocasiones, frustrado por la nada despreciable capacidad política del Congreso para reaccionar forzando negociaciones y modificaciones a las políticas, e incluso obstruyéndolas.

De este modo, la caracterización de las legislaturas como "sellos de goma" de todo lo que decide el Ejecutivo dejó paso a la idea de "legislaturas reactivas", la cual reconoce que la capacidad de iniciativa política reside en el poder Ejecutivo, sin que eso implique que éste puede hacer todo sin tomar en cuenta la opinión de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Por cierto, las legislaturas reactivas pueden variar considerablemente en su comportamiento. Cox y Morgerstern (2002) identifican cuatro subtipos de legislaturas reactivas. En los dos extremos los autores ubican a las legislaturas "subordinadas", es decir, aquellas que cumplen con todo lo que el poder Ejecutivo dicta (y que, por lo tanto, se acercan al tipo tradicionalmente referido como sellos de goma), y a las "recalcitrantes", que en el extremo opuesto agrupan a las que sólo se ocupan de bloquear los proyectos del Ejecutivo. En el medio, en cambio, se encuentran dos tipos de legislaturas más aptas para trabajar conjuntamente con el Ejecutivo en la producción de leyes. Por un lado, legislaturas que a menudo aprueban los proyectos del Ejecutivo, pero a través de negociaciones que demandan modificaciones a las políticas propuestas. Estas últimas serían las legislaturas más constructivas para la elaboración de políticas. Por otro, legislaturas menos interesadas por las políticas en sí que, para aprobar los proyectos del Ejecutivo demandan, más bien, beneficios parroquiales-venales orientados a legisladores individuales¹². Este esquema fue retomado y modificado recientemente en un

¹² Este esquema fue retomado y modificado recientemente en un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (IADB: 53-56). En el mismo se diferencia entre legislaturas reactivas limitadas, legislaturas reactivas obstruccionistas y legislaturas reactivas constructivas.

estudio del Banco Inter-Americano de Desarrollo (IADB: 53-56). El mismo diferencia entre legislaturas reactivas limitadas, legislaturas reactivas obstruccionistas y legislaturas reactivas constructivas.

Varios factores explican los diferentes comportamientos reactivos de las legislaturas. Morgenstern (2002) menciona sus facultades constitucionales, la conformación de mayorías políticas (si el Presidente tiene mayoría o no, y cuán homogénea es ésta) y la motivación de los legisladores por ser reelectos en sus cargos (lo que depende, a su vez, de los sistemas electorales y partidarios). Las variaciones en estos factores —y en otros, como veremos más adelante— no sólo explicarían los diferentes tipos de legislatura reactiva que se observan en el continente, sino también diferentes comportamientos reactivos dentro de un mismo país. Sin perder de vista los variados comportamientos reactivos y sus múltiples causas, nos interesa concluir esta sección remarcando que hoy en día existe bastante consenso entre los analistas en cuanto al papel reactivo de las legislaturas frente a las iniciativas de política del poder Ejecutivo, papel que, por otra parte, no es privativo de las legislaturas de la región, sino también propio de otras, como aquéllas en sistemas parlamentarios. No obstante, es preciso recordar que, tanto en sistemas presidenciales como parlamentarios, las legislaturas cumplen otras funciones además de la producción de leyes. Nos referiremos a este tema en la próxima sección.

3. Las funciones del parlamento

Al referirse a las funciones del parlamento, Sartori (1992: 199-201) formula la distinción entre *control legislativo* y *control político*. Con el primer término, el autor alude a la capacidad que tienen las legislaturas para presentar, modificar, demorar y rechazar iniciativas de ley. El foco está colocado aquí en el papel que desempeña el parlamento en el proceso de toma de decisiones. El segundo término, por su parte, hace referencia al seguimiento que el parlamento realiza de las decisiones adoptadas. La mirada, en este caso, está puesta en la implementación. En un sentido similar se pronunciaba Blondel (1973) al referirse a las atribuciones del parlamento. Según este autor, para la producción legislativa, tarea que involucra tanto al poder Ejecutivo como al Legislativo, el parlamento cuenta con *poteres de iniciación*; esto es, con la posibilidad de introducir legislación de su pro-

pia autoría; con *poderes de reacción*, frente a las iniciativas impulsadas por el gobierno, que consisten en propiciar su aprobación, rechazo, modificación o demora; y, por último, con *poderes de prevención*, es decir, con la alternativa de desalentar la presentación de proyectos del gobierno que no está dispuesto a aprobar. En cambio, el ejercicio de la función de control y supervisión de la implementación de las políticas por parte del gobierno demanda el uso de otros instrumentos institucionales, diferentes de los mecanismos empleados por los parlamentos en la sanción de las leyes. Se trata de instrumentos formales, normalmente reconocidos por la constitución, cuyo número y forma de uso varían entre los países, pero que, en todos los casos, apuntan a requerir información del poder Ejecutivo (como los pedidos de informes o las interpelaciones), a monitorear o investigar sus actividades (como las comisiones de investigación, pero también las comisiones permanentes), y a involucrar al parlamento en la designación de funcionarios (como la prestación de acuerdos para nombramientos) y en su remoción (como el juicio político o la censura de ministros).

Según el politólogo alemán Steffani (1989: 1328), el control parlamentario se define, en forma general, como la capacidad de revisar y sancionar las actuaciones del gobierno y de la administración pública. Sobre la base de esta definición, Steffani (1989: 1326-1327) diferenció seis dimensiones de control parlamentario que incluyen tanto el control legislativo como el control político (ver Cuadro 1). De estas seis dimensiones del control parlamentario, cinco tienen vigencia tanto en sistemas parlamentarios como en sistemas presidenciales, mientras que solamente la última no existe en sistemas presidencialistas (donde puede tener lugar la destitución de ministros pero no del Presidente, excepto, por cierto, en el caso de un juicio político).

A pesar de la importancia de la función de control político, los estudios existentes sobre los parlamentos latinoamericanos suelen concentrarse solamente en la producción de las leyes¹⁷. No resulta entonces sorprendente que, dado que la iniciativa legislativa recae normalmente en el poder Ejecutivo, se califique a los parlamentos como reactivos, y que, al mismo tiempo, se observen los poderes legislativos desde una perspectiva de suma cero; esto es, cuanto mayores sean los poderes del Presi-

dente en el proceso legislativo, menores son los del parlamento y viceversa. Sin embargo, este cuadro resulta más complejo si incorporamos el control político. En este caso, la iniciativa de actuar recae necesariamente en el poder Legislativo, razón por la cual las legislaturas pueden, eventualmente, ser calificadas como activas o pasivas, pero no como reactivas¹⁸. El siguiente cuadro muestra que, en todos los países, los principales instrumentos de control tienen jerarquía constitucional. Aun más, en los sistemas bicamerales, tales instrumentos se encuentran además duplica-

CUADRO 1: Dimensiones del control parlamentario (según Steffani)

- *Revisión posterior de las actividades del gobierno y de la administración pública;*
- *Participación permanente y seguimiento de las actividades del gobierno y de la administración pública;*
- *Control (en cualquiera de las dos formas anteriores) con la posibilidad de intervenir en los actos de gobierno a través de la sanción de las leyes y el presupuesto.*
- *Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades de manera pública a fin de iniciar un debate público y, eventualmente, conseguir la sanción posterior por parte del electorado*
- *Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y, eventualmente, a revertir sus políticas en el proceso legislativo.*
- *Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y, eventualmente, de destituirlo (o de destituir a algunos de sus miembros).*

¹⁷ Con excepción de la función parlamentaria de confirmar los nombramientos propuestos por el poder Ejecutivo. En este caso, el control que ejerce el Congreso (el Senado, en el caso de legislaturas bicamerales) es siempre reactivo porque su tarea es aprobar o rechazar los nombres propuestos por el Ejecutivo. Al respecto, hay algunas excepciones, ya que la ley o constitución también pueden establecer que corresponde al poder legislativo proponer al Ejecutivo determinadas designaciones para que éste seleccione. En tal caso, el poder legislativo es el que actúa primero.

¹⁸ Ciertamente, existen excepciones. Por ejemplo, Alcántara et al. (2005b).

dos en las dos cámaras legislativas, salvo la participación en nombramientos de cargos públicos que es una atribución de los Senados¹⁵.

Lo cierto es que poco conocemos sobre el uso de estos instrumentos en la práctica. La concentración de los estudios académicos en el alcance de los poderes legislativos del Presidente no sólo ha descuidado esta otra función parlamentaria central sino que ha dado lugar a la tesis de la falta de controles. Para muchos, no sólo la función legislativa del parlamento es débil sino que los mecanismos de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998; 2003) no están siendo utilizados. En otras palabras, la brecha sería grande entre los recursos constitucionales con que están dotados los parlamentos y su falta de uso en la práctica. No obstante, la poca investigación empírica existente sugiere que, aunque el uso de los instrumentos de control todavía es precario e insuficiente, algunos de ellos se encuentran activos¹⁶. Por otra parte, como en la producción de leyes, el funcionamiento de los controles depende de varios factores. Para Moreno, Crisp y Shugart (2003: 91-93) el factor clave que obstaculiza el control legislativo en un sistema presidencial es el predominio del poder Ejecutivo y la ausencia de intereses contrapuestos. Esto sucede en dos circunstancias. En primer lugar, bajo los presidencialismos mayoritarios, es decir, en aquellas configuraciones de poder en donde el Presidente cuenta con mayoría en el Congreso, particularmente, cuando el Presidente es jefe de partido. En segundo lugar, la ausencia de intereses contrapuestos se observa, también, cuando los partidos son muy débiles. En tal caso, la falta de par-

¹⁵ Sólo en el caso de Chile el control parlamentario es competencia exclusiva de la cámara baja. Al Senado le corresponde únicamente prestar su acuerdo para el nombramiento de funcionarios.

¹⁶ Lemus (2005) analiza el uso que el Congreso brasileño realiza de tres instrumentos de control parlamentario: los pedidos de información, las propuestas de fiscalización y control, y las convocatorias de autoridades. La autora observa que, entre 1988 y 2004, aumentó el uso de estos instrumentos, lo que por lo menos indica que los controles parlamentarios disponibles se encuentran activos. Palanza (2005) realiza un análisis cuantitativo de los mecanismos de control utilizados con mayor frecuencia en la Argentina durante la década del '90: los pedidos de informes escritos, las interpelaciones, los juicios políticos y las visitas del Jefe de Gabinete de Ministros. Este trabajo muestra que el Congreso argentino utiliza algunos mecanismos de control que no requieren de tantas capacidades informacionales y, como ponen en evidencia los pedidos de informes escritos, incluso tiene lugar un diálogo con el poder Ejecutivo, ya que éste responde lo que el Congreso demanda.

tidos fuertes limita la capacidad de coordinar la actividad legislativa lo que hace a los legisladores vulnerables a las presiones y al patronazgo del Ejecutivo. En síntesis, para estos autores, ya sea por partidos fuertes o débiles, los controles parlamentarios no funcionan en el continente.

No obstante, entendemos que la función del control parlamentario debe ser observada desde una lógica distinta. Específicamente, no corresponde esperar mayores actividades de control por parte del partido (o los partidos) de gobierno, sino de los partidos de la oposición ya que la oposición política es el actor más motivado para ejercerla. Desde esta perspectiva, en cuestión de controles, la lógica es similar a la que rige la pro-

CUADRO 2: Principales instrumentos de control con jerarquía constitucional

| Legislaturas | Juicio Político | Comisiones de investigación | Interpelación | Pedidos de información | Censura de ministros | Participación en Nombramientos |
|----------------------|-----------------|-----------------------------|---------------|------------------------|----------------------|--------------------------------|
| Bicamerales | | | | | | |
| Argentina | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Bolivia | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Brasil | Si | Si | Si | Si | No | Si |
| Chile | Si | Si | Si | Si | No | Si |
| Colombia | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| México | Si | Si | Si | No | No | Si |
| Paraguay | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| República Dominicana | Si | No | Si | No | No | Si |
| Uruguay | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Unicamerales | | | | | | |
| Costa Rica | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Ecuador | Si | No | No | Si | Si | Si |
| El Salvador | No | Si | Si | Si | Si | Si |
| Guatemala | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Honduras | No | Si | Si | No | No | Si |
| Nicaragua | No | Si | Si | Si | No | Si |
| Panamá | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Perú | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Venezuela | Si | Si | Si | Si | Si | Si |

FUENTE: El cuadro es de nuestra elaboración en base a las constituciones actuales.

NOTA SOBRE LOS PEDIDOS DE INFORMACIÓN: Si bien algunas constituciones no reconocen expresamente el derecho de solicitar informes, en general se establece que los ministros deben rendir cuenta de su actuación al menos una vez al año. También, en casi todos los casos, se establecen pautas para el control de las cuentas públicas y de la ejecución del presupuesto.

ducción de leyes: un Presidente con una mayoría propia (homogénea) no encontrará mayores obstáculos legislativos ni políticos. Por lo cual también, como se ha señalado con respecto a la producción de leyes, la falta total de controles no parece ser propia de toda la región, sino de algunas legislaturas. En efecto, si retomamos la clasificación de Cox y Morgenstern (2002) y del IADB (2005), podemos observar que sólo a un tipo de legislaturas reactivas —las subordinadas o limitadas— correspondería la falta total de incentivos para controlar. Mientras estas legislaturas serán probablemente también pasivas, aquéllas que buscan bloquear la actuación del poder Ejecutivo (legislaturas reactivas recalcitrantes u obstruccionistas), pueden tornarse bastante activas procurando interponer simultáneamente otro tipo de obstáculos (los juicios políticos y comisiones de investigación pueden servir a esos fines), dando así un rumbo incierto al proceso político.

Entre estos extremos, la gama de posibilidades es amplia, ya que el ejercicio de las funciones de control legislativo y político puede entrecruzarse de diversas maneras. En efecto, las mayorías políticas coincidentes en ambos poderes del estado no necesariamente traen aparejados parlamentos reactivos y pasivos. Por un lado, diferentes incentivos electorales (basados en diferentes métodos de elección) pueden crear intereses divergentes —o una *separation of purpose*, según Shugart y Haggard (2001)— entre el Presidente y los parlamentarios de su propio partido. Por otra parte, algunos casos europeos muestran que el poder Ejecutivo comanda la producción de leyes pero que el parlamento se desempeña activamente en el ejercicio de sus atribuciones de control y monitoreo de las actividades del gobierno, que están principalmente en manos de la oposición política. Esto muestra, asimismo, que el ejercicio de un rol 'constructivo' por parte de los parlamentos reactivos no es solamente producto de incentivos políticos. Requiere, además, de los recursos institucionales y las capacidades técnicas apropiadas. En la próxima sección intentaremos explicar más detalladamente qué factores afectan el nivel de desempeño de las legislaturas latinoamericanas.

4. Instituciones, organización y capacidades técnicas del parlamento

Un buen número de factores afectan el desempeño parlamentario. A grandes rasgos, podemos referirnos a factores institucionales y organizativos, aunque en la práctica pueden identificarse varios niveles de análisis, que se interrelacionan entre sí. Ciertamente, con respecto a las instituciones políticas, es sabido que no sólo las normas constitucionales determinan el comportamiento de los actores políticos. Es importante recordar que estas normas interactúan con otras, muchas de las cuales se desprenden del diseño procedimental, conformando "regímenes institucionales"¹⁷. Dentro de un régimen institucional, las instituciones componentes interactúan de diferentes modos, sea reforzándose de manera aditiva, sea superponiéndose o neutralizándose, lo cual dificulta cualquier medición sobre el impacto de instituciones individuales¹⁸. En esta sección nos referimos a los condicionantes institucionales del desempeño parlamentario intentando dar cuenta de la interrelación.

¹⁷ "To talk of institutional regimes is to emphasise the fact that political systems are based on interrelated institutional and organisational features that systematically structure the way political actors make decisions", ver Kaiser (1988), p. 205. El concepto de "regímenes institucionales", introducido por Kaiser (1988), p. 525, es una construcción conceptual que se refiere al conjunto de estructuras institucionales y organizacionales interconectadas entre sí que influyen en el comportamiento de los actores políticos de manera sistemática. Kaiser adopta el término "institutional regimes" de Colomer (1996), p. 2, y desarrolla el concepto analítico correspondiente.

¹⁸ El lector atento ya habrá advertido que la cuestión es aún más compleja, ya que, entre las reglas formales, se interponen también reglas 'informales'. De acuerdo con Helmke y Levitsky (2004), las instituciones informales son "reglas socialmente compartidas, que normalmente no están escritas, que son creadas, comunicadas e implementadas por fuera de los canales oficiales", mientras que las instituciones formales son reglas y procedimientos "creados, comunicados y puestos en práctica a través de canales ampliamente aceptados como oficiales" (tales como las instituciones del Estado —legislaturas, cortes— y sus reglas —constituciones, leyes—). Sin perder de vista la importancia de las instituciones informales, en este texto nos referimos particularmente a las formales.

Constituciones, leyes y reglamentos

En términos generales, es posible sostener que son las normas constitucionales, las que, al otorgar al poder Ejecutivo la iniciativa política, confinan al parlamento a una posición reactiva. Sin embargo, las constituciones latinoamericanas muestran una gran variedad en cuanto al poder de intervención del Presidente en el proceso legislativo. Según los estudios correspondientes, la influencia del parlamento en el proceso de producción de leyes depende de: a) la fuerza del veto presidencial (si es total o parcial, y cuál es la mayoría que necesita el parlamento para derogarlo); b) la existencia de limitaciones formales o temáticas a la participación del parlamento en la redacción de las leyes (o también, la iniciativa exclusiva del Presidente); c) la participación del parlamento en la determinación de los gastos presupuestarios; d) la posibilidad del Congreso de rechazar el plan de presupuesto del poder Ejecutivo; e) la facultad presidencial de legislar por decreto; y f) la facultad presidencial de convocar un referendo o plebiscito.

Shugart y Carey (1991) son los autores del estudio pionero para medir el poder presidencial en el proceso legislativo. A partir de ellos se han propuesto otras mediciones, muchas de las cuales toman este trabajo como punto de partida, pero difieren del mismo en diversos aspectos. En general, las diferencias en las mediciones se basan en cuáles son los factores considerados para medir tales poderes; esto es, si sólo se toman en cuenta los poderes de veto y agenda (excluyendo, por ejemplo, la atribución del Presidente para organizar un plebiscito), si se diferencia entre diversas formas de veto (y cómo se lo hace), y cómo se mide la preponderancia del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario¹⁹. El siguiente cuadro presenta el ranking de los poderes presidenciales latinoamericanos según cinco diferentes estudios (Shugart/Haggard, 2001;

¹⁹ Por regla general, los índices de poder presidencial o parlamentario se construyen en base a la adición de los valores de las diferentes variables. Es debatible si resulta conveniente medir el impacto de los diferentes poderes presidenciales de manera aditiva, más bien puede pensarse que funcionan de manera interactiva. Por eso es novedoso el enfoque de Negretto (2006), que trata de crear un índice interactivo de los poderes legislativos presidenciales como producto de los poderes de agenda y los poderes de veto.

Krumwiede/Nolte, 2000; Payne *et al.*, 2002; PNUD 2004; Negretto 2006)²⁰. No incluimos aquí ninguna explicación sobre las variables consideradas por cada autor, sino solamente el puntaje final que estos estudios otorgan a cada país ya que nuestro objetivo es comparar de manera directa los índices que tales trabajos proponen. De este modo, el puntaje final corresponde a la cifra entre paréntesis que puede observarse en cada columna, mientras que la cifra de la izquierda se refiere a la ubicación del país en función de tal puntaje. Es decir, el 1 corresponde al país con puntaje más alto en la escala de poderes presidenciales (o también, el 1 corresponde a

CUADRO 3: Ranking de los países latinoamericanos según los poderes legislativos de los Presidentes (entre paréntesis valores según escala de cada autor)

| | Shugart/Haggard (2001) | Payne et al (2002) | PNUD (2004) | Negretto (2006) Veto/agenda* | Krumwiede/Nolte (2000) parlamento** |
|-------------|------------------------|--------------------|-------------|------------------------------|-------------------------------------|
| Año | 2000 (7) | 2000 | 2002 | 2005 | 1996 |
| Escala | 0-8 | 0-25 | 0-1 | 1-4 | 0-24 |
| Argentina | 1 (6) | 9 (7,0) | 6 (0,44) | 4 (2,94) | 5 (12,0) |
| Bolivia | 7 (2) | 14 (5,0) | 16 (0,23) | 10 (1,91) | 8 (14,5) |
| Brasil | 5 (3) | 4 (11,0) | 2 (0,62) | 6 (2,68) | 5 (12,0) |
| Chile | 2 (4) | 3 (12,0) | 1 (0,66) | 5 (2,80) | 3 (10,0) |
| Colombia | 2 (4) | 4 (11,0) | 3 (0,59) | 1 (3,34) | 2 (9,5) |
| Costa Rica | 12 (1) | 16 (2,5) | 16 (0,23) | 15 (1,59) | |
| Ecuador | 5 (3) | 1 (14,5) | 3 (0,39) | 2 (3,29) | 4 (11,0) |
| El Salvador | 7 (2) | 11 (6,5) | 10 (0,33) | 13 (1,74) | |
| Guatemala | 7 (2) | 11 (6,5) | 12 (0,29) | 11 (1,86) | |
| Honduras | 12 (1) | 16 (2,5) | 13 (0,25) | 18 (1,49) | |
| México | 12 (1) | 16 (2,5) | 15 (0,34) | 15 (1,59) | 11 (19,0) |
| Nicaragua | 15 (0) | 7 (8,0) | 13 (0,25) | 17 (1,51) | |
| Panamá | --- | 6 (10,5) | 7 (0,43) | 8 (2,06) | |
| Paraguay | 15 (0) | 15 (3,0) | 18 (0,19) | 9 (2,02) | 10 (17,0) |
| Perú | 2 (4) | 2 (13,0) | 5 (0,30) | 7 (2,59) | 1 (7,5) |
| Rep. Dom. | 7 (2) | 7 (8,0) | 9 (0,37) | 14 (1,70) | |
| Uruguay | 7 (2) | 11 (6,5) | 8 (0,38) | 3 (2,98) | 9 (16,0) |
| Venezuela | 15 (0) | 9 (7,0) | 11 (0,30) | 12 (1,80) | ***7 (13,0) |

* Solamente poderes de veto y agenda ** los valores en paréntesis se refieren al poder parlamentario, un valor alto implica un poder legislativo bajo del Presidente *** Constitución de 1961.

²⁰ No hemos incluido el estudio de Shugart y Carey (1991) porque se refiere a las constituciones vigentes a principio de los años '90 y no incluye las reformas siguientes (por ejemplo, en Paraguay después de la caída de Stroessner o en Perú después del autogolpe de Fujimori). Además, los estudios de Payne *et al.* (2002) y del PNUD (2004) se basan en el esquema (actualizado y levemente modificado) de Shugart y Carey (1991).

la cifra más alta entre paréntesis), el 2 al inmediatamente inferior, y así sucesivamente. Debe tenerse en cuenta que la mayoría de los estudios mide el poder parlamentario desde la perspectiva del Presidente; sólo el índice de Krumwiede y Nolte proceden a la inversa, por lo que los puntajes altos entre paréntesis corresponden, en este caso, a un poder legislativo bajo de los Presidentes.

Como puede observarse, existe bastante variación en el puntaje otorgado a cada caso. Sin embargo, si tomamos los Presidentes con más poderes legislativos, Chile, Colombia y Ecuador casi siempre se encuentran entre los cinco primeros lugares en el ranking (marcados con color gris), mientras que Argentina, Brasil y Perú también forman parte del grupo de países con Presidentes fuertes, aunque no en todos los estudios considerados. Las mayores variaciones corresponden a la evaluación de Argentina como también al caso de Uruguay, que solamente en el estudio de Negretto (2006) forma parte del grupo de Presidentes poderosos en el proceso legislativo. Por regla general, puede observarse que los Presidentes de Centroamérica y México tienen menos poderes legislativos que sus pares en Sudamérica; en la región sudamericana, el Presidente boliviano y el Presidente paraguayo son los menos poderosos en el proceso legislativo. En síntesis, estos trabajos sobre los poderes presidenciales indican una gran variedad en la potencial capacidad de los parlamentos para intervenir en el proceso legislativo, siendo los últimos casos los más apropiados para que ello suceda. Pero este poder, como hemos visto, no depende solamente de las normas constitucionales.

En contraposición con las diferencias existentes en el poder parlamentario concerniente a la producción de leyes, las constituciones son más uniformes en cuanto a los poderes que otorgan a los parlamentos para ejercer la función de control político (ver Cuadro 2 en sección anterior). Según las mismas, entonces, deberíamos esperar un rol activo en el cumplimiento de esta función. El comportamiento de los parlamentos de la región es, sin embargo, también variado con respecto a esta función, no sólo por la presencia de mayorías parlamentarias favorables al Presidente sino, como decíamos más arriba, por la intersección de las disposiciones constitucionales con otras normas. En efecto, para llevar adelante las actividades de control parlamentario es preciso que los instrumentos a disposición del legislador estén diseñados de un modo que permita su uso. Por ejemplo, no es suficiente contar con la atribución constitucional

o legal de formar comisiones de investigación ya que, si los reglamentos disponen que, para formar dichas comisiones, se requiere del voto de la mayoría, entonces la oposición, en caso de encontrarse en minoría, no tendrá chances de investigar aunque tenga incentivos y razones para hacerlo. Al respecto, resulta interesante traer a colación el caso alemán. En Alemania, a excepción de la moción de censura donde sí entra en juego la mayoría parlamentaria, todos los otros mecanismos de control son reconocidos como un derecho de la oposición política ya que el respaldo parlamentario requerido para su uso es bajo. En efecto, el Reglamento del Bundestag establece variados mecanismos formales de control que sólo requieren para su uso de la solicitud de una de las bancadas, del cinco por ciento de los diputados, de un cuarto de los diputados, o de los diputados individualmente. En dos trabajos recientes, sobre Argentina (Fuchs y Nolte, 2005) y Brasil (Calcagnotto, 2005), se pudo comprobar que éste no era el caso en los dos parlamentos investigados.

Por cierto, en un sistema presidencial los partidos de oposición tienen más chances de ejercer control que en un sistema parlamentario, porque no necesariamente se encuentran en una situación minoritaria. Estando en mayoría en el parlamento, o en alguna de sus cámaras, la oposición puede hacer uso de los mecanismos de control político, como también intervenir activamente (e incluso bloquear) en el proceso de elaboración de leyes. Esta falta de mayorías parlamentarias es una situación recurrente en los presidencialismos de la región, que viene a colación de la fragmentación en los sistemas de partidos (Chasqueti, 2001: 319-59; Cheibub, 2002: 295; Payne *et al.*, 2002: 211). La falta de mayorías es también propia de los presidencialismos en general: según un estudio comparativo de democracias presidenciales (Cheibub, 2002: 287), los Presidentes no contaban con mayoría en el parlamento en más de la mitad de los casos (53 por ciento), siendo este porcentaje mayor en sistemas bicamerales (60 por ciento) que unicamerales (46 por ciento). Este último punto nos muestra que, al momento de evaluar las capacidades del parlamento, la estructura del mismo, específicamente la estructura unicameral o bicameral, aparece también como un factor importante.

La estructura del parlamento

Es notable que, siendo temas como la parálisis legislativa y el gobierno dividido tanpreciados por los estudiosos del presidencialismo, se haya prestado hasta ahora tan poca atención al bicameralismo, y a su incidencia en el trabajo parlamentario²¹. Solamente en el debate político, y ciertamente de manera negativa, la estructura del parlamento ha despertado algún interés, básicamente porque un parlamento dividido en dos cámaras implica gastos superfluos que, se argumenta, podrían ahorrarse bajo una estructura unicameral. No obstante, no debe descartarse que una segunda cámara pueda también significar un incremento de la efectividad y la capacidad técnica legislativa. Después de todo, el número de legisladores es mayor, hay más comisiones parlamentarias, el personal de apoyo técnico crece y, con todo ello, aumenta también la experiencia político-profesional del Congreso.

Son varias las formas en que la estructura parlamentaria puede afectar el cumplimiento de las funciones del parlamento. En primer lugar, la inclusión de una segunda cámara suele ser asociada a cuestiones de representación política, típicamente de los intereses de entidades territoriales en sistemas federales, pero también responde a razones de eficiencia (ver Llanos y Nolte, 2003; Nolte, 2004). Para Tsebelis y Money (1997: 40), el bicameralismo incentiva un mutuo "control de calidad" entre las cámaras y aumenta la información disponible en el trabajo legislativo. Por otra parte, el bicameralismo contribuye al sistema de pesos y contrapesos, al duplicar los controles del poder legislativo sobre los actos del gobierno y al ofrecer contrapesos frente al peligro de una tiranía de la mayoría o una "tiranía de la cámara baja" (*The Federalist Papers* No.62). Estos rasgos del trabajo parlamentario bajo sistemas bicamerales no necesariamente deben ser interpretados como una ventaja. La presencia de dos cámaras legislativas complejiza el proceso de elaboración de leyes y la formación de mayorías de gobierno, provocando demoras y bloqueos. En síntesis, existen bastantes diferencias en la forma en que operan los sistemas legislativos bicamerales y unicamerales y, dado que en el continente ambos

²¹ Incluso trabajos recientes (como el ya citado del IADB 2005), que representan importantes contribuciones al estudio de los parlamentos de la región, omiten esta distinción.

tipos de legislaturas están igualmente representados²², es conveniente comenzar a preguntarse sobre su importancia y efectos (ver Nolte, 2006b)²³.

La inclusión de la dimensión unicameral/bicameral en nuestros análisis puede afectar de diversas maneras nuestra percepción sobre los parlamentos. A modo de ejemplo, se afirma a menudo que las legislaturas de la región carecen de las capacidades técnicas para llevar a cabo sus funciones (IADB 2005) o, en otras palabras, que el parlamento se encuentra en desventaja con el poder Ejecutivo en lo que concierne a la información. Esta asimetría, muchas veces originada en el carácter técnico de las políticas, contribuye a que las mismas se transformen en un dominio del Ejecutivo, impidiendo un control efectivo por parte del parlamento. Entre los factores que afectan el déficit técnico de los parlamentos latinoamericanos, se suele citar la corta permanencia de los legisladores en el Congreso. Se sostiene al respecto que la existente escasez de recursos para un trabajo legislativo eficiente no sería tal si los legisladores acumularan muchos años de experiencia en la labor parlamentaria. Pero esto no parece suceder en los parlamentos donde los legisladores no permanecen largo tiempo en sus puestos. Al ser la tasa de reelección del legislador muy baja²⁴, el Congreso no llega a convertirse en un ámbito adecuado para la adquisición de capacidades técnicas, las cuales se refieren tanto a la profesionalización política como a la especialización de los parlamentarios. Esto no sólo dificulta las actividades de fiscalización al momento de la implementación de las políticas, sino también el control a través de la elaboración de las leyes, ya que los legisladores no tienen los conocimientos necesarios para propiciar una redacción detallada de las leyes. En efecto, un estilo de redacción detallado sería otra forma de reducir las oportunidades de las agencias ejecutivas para actuar de manera discrecional.

²² Los sistemas bicamerales del continente abarcan México y República Dominicana, más siete países de Sudamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay.

²³ Esta falta de información motivó un proyecto sobre los sistemas bicamerales del continente que desarrollamos en Hamburgo entre 2001 y 2004. Para resultados de este proyecto ver, entre otros, Llanos y Nolte (2003); Llanos y Lemos (2006); Llanos y Sánchez (2006); Nolte (2004); Nolte y Sánchez (2004); Sánchez (2004); Sánchez, Nolte y Llanos (2005). Para otros estudios comparativos sobre los Senados latinoamericanos ver Neiva (2004); Schiavon (2004)

²⁴ En Argentina está en el orden del 17%, en Brasil del 43%, en Uruguay más del 50% y en Chile, del 60%, Jones *et al.* (2002); IADB (2005), p. 51.

Aunque la tesis sobre los efectos de la corta permanencia del legislador en el Congreso es bastante persuasiva, puede afirmarse que la evidencia al respecto es sólo parcial, especialmente si la observamos desde la perspectiva de los "regímenes institucionales", desde la interacción entre normas y estructura, o desde la estructura bicameral/unicameral. Por ejemplo, si los legisladores permanecen sólo un período corto en la cámara baja, no debería perderse de vista que normalmente llegan a ella desde otros puestos legislativos o ejecutivos. De este modo, es posible que no tengan experiencia en las tareas de la Cámara pero sí en la elaboración e implementación de políticas, probablemente a un nivel más bajo (provincial o local) del sistema político. A esto puede agregarse que, en el caso de legislaturas bicamerales, muchos de ellos suelen dejar la Cámara baja para ocupar un asiento en el Senado, cuyos miembros sí suelen acumular más experiencia política y legislativa (Llanos y Sánchez, 2006). Si incorporáramos a nuestros análisis los miembros de las Cámaras altas, probablemente los legisladores no resultarían tan improvisados en sus tareas como se cree.

Sin embargo, la falta de *expertise* del legislador no es el único factor explicativo del déficit técnico de los parlamentos. En principio, ésta puede ser suplida o compensada a través del personal técnico de las comisiones y/o las oficinas de asesoramiento del legislador.

Apoyo técnico-profesional y comisiones

Si un parlamento con expertos ofrece una dinámica más constructiva, es una pregunta a la que recientemente se ha comenzado a prestar más atención. Existen muy pocos estudios dedicados al análisis de la capacidad técnica-profesional de los parlamentos²⁵. En general, se afirma

²⁵ Sobre el grado de profesionalización de los parlamentos en 20 países de la OECD ver Z'graggen y Linder (2004). Los indicadores son los ingresos básicos anuales de los diputados, las horas de trabajo de los diputados en el plenario y en las comisiones y los gastos del parlamento por diputado (sin los ingresos de los diputados). Los valores son tratados en relación a los valores de la Cámara de Representantes en EE.UU. Es cuestionable si tal metodología es aplicable en América Latina. Si bien contamos con algunas informaciones sobre los gastos por parlamentario en Alcántara et al. (2005b), p. 248, los riesgos de un mal manejo de fondos están siempre presentes, por lo que no parece demasiado confiable usar estos datos como indicadores de profesionalización parlamentaria.

que la capacidad técnica de los Congresos depende de la estructura de las comisiones legislativas donde, por regla se desarrolla el trabajo legislativo y muchas veces también el monitoreo de las actividades del gobierno, de las estructuras de apoyo de esas comisiones, de las estructuras de apoyo de las bancadas o partidos, y del apoyo técnico de los parlamentarios, tanto individual como institucional (es decir, de los órganos técnicos del Congreso). Debido a la falta de informaciones empíricas y comparativas suficientes sobre los otros aspectos, nos referiremos principalmente a las comisiones legislativas.

Existe un cierto consenso en la literatura científica sobre el hecho de que determinados requisitos son necesarios para que las comisiones legislativas actúen de manera eficiente y, de esta manera, aumenten la capacidad profesional-técnica de los parlamentos en el proceso legislativo y en la supervisión *ex-post* de la administración. Tales requisitos incluyen, principalmente, que las comisiones no sean demasiado numerosas (porque en ese caso los parlamentarios tienen que dividir su trabajo entre varias comisiones, lo que hace más difícil una especialización legislativa), que el tamaño de cada una no sea demasiado grande (a fin de facilitar el trabajo y la participación del legislador individual), que sus áreas de competencia correspondan a la jurisdicción de los ministerios y, finalmente, que cuenten con apoyo de asesores técnicos²⁶.

En América Latina, el número de comisiones permanentes en las Cámaras de Diputados varía entre un mínimo de 7 en Colombia y un máximo de 45 en Argentina, lo que, en este último caso, indica un Congreso sobrecargado y poco funcional. El número de comisiones por legislador varía entre 1-2 en la mayoría de los casos (5 en Argentina) y, en principio, no es un obstáculo para la especialización de los parlamentarios y para la profesionalización de los parlamentos. Además, en la gran mayoría de los parlamentos bicamerales existe una correspondencia en la jurisdicción de las comisiones en las dos Cámaras, lo que facilita el trabajo legislativo y aumenta la capacidad profesional común. Además, en un 80 por ciento

²⁶ Sobre las comisiones parlamentarias en América Latina, ver Casar (1998); Anastasia, Melo y Santos (2004); Alcántara et al. (2005b), pp. 255-282; Saiegh (2005); Santiso (2005). Sobre las comisiones en sistemas parlamentarios ver Mattson/Strom (1995). También Bergman et al. (2003), pp. 169-173.

de los parlamentos sudamericanos la correspondencia entre la jurisdicción de las comisiones y ministerios es media o alta. Solamente en una quinta parte de los casos es baja.

Como hemos visto, la influencia de los parlamentos en el proceso legislativo es, en general, limitada y reactiva. Lo mismo se puede constatar respecto a la influencia en el proceso presupuestario²⁷. Por esto, los mecanismos de control y monitoreo de la ejecución presupuestaria y las comisiones parlamentarias que participan en la elaboración y el monitoreo del presupuesto cobran importancia. En América Latina —y no sólo en esta región—, el apoyo técnico-profesional con que cuentan las comisiones es insuficiente. Hoy por hoy, son pocos los parlamentos latinoamericanos (México, Chile, Venezuela y Brasil) que cuentan con un *staff* calificado y entidades de apoyo especializadas, como las oficinas de presupuesto, para el ejercicio de esta función de control (Santiso, 2005: 28-30).

Finalmente, para llegar a un cuadro completo de las capacidades de control de los parlamentos debería también incluirse la fiscalización que efectúa el parlamento en cooperación o con el apoyo de otros órganos del Estado (como las instituciones de auditoría). Este tema se encuentra, hasta ahora, muy poco investigado.

5. Conclusiones

Nos gustaría concluir este trabajo enfatizando que, en la actualidad, se puede constatar una cierta revalorización del papel y de la importancia de los parlamentos en los estudios sobre la consolidación democrática (Fish, 2006). Al principio, muchas investigaciones partieron del supuesto de que en América Latina los Presidentes eran omnipotentes y los parlamentos débiles. Sin embargo, los estudios empíricos acumulados en los últimos diez años nos permiten tener hoy una visión más matizada, según la cual los parlamentos latinoamericanos actúan de manera reactiva, y no pasiva, en el proceso legislativo. Se puede afirmar, asimismo, que esta posición reactiva del parlamento es un punto en común de los sistemas presidenciales y parlamentarios y que, tanto por la distri-

²⁷ Ver los poderes presupuestales de los Presidentes en Payne *et al.* (2003), p. 216; PNUD (2004i), p. 76; Alcántara *et al.* (2005b), p. 243.

CUADRO 4: Comisiones Parlamentarias en América del Sur

| País | Cámara | Tamaño de las cámaras | Comisiones (número) | Miembros por Comisión | Comisiones por Legislador (mínimo) | Media Comisiones por legislador | Correspondencia Jurisdicción Comisiones/Cámara/Senado | Ministerios (número)* | Correspondencia Jurisdicción Comisiones/Ministerios |
|-----------|-----------|-----------------------|---------------------|-----------------------|------------------------------------|---------------------------------|---|-----------------------|---|
| Argentina | Senado | 72 | 47 | 7-21 | 5 | 4.50 | Alta | 17 (13) | Media |
| | Diputados | 257 | 45 | 15-45 | 2-3 | | | | |
| Bolivia | Senado | 27 | 10 | 3-5 | 1-2 | 1.66 | Alta | 15 (14) | Media |
| | Diputados | 131 | 12 | 3-5 | 1-2 | | | | |
| Brasil | Senado | 81 | 8 | 17-19 | 1-2 | 0.92 | Baja | 35 (29) | Baja |
| | Diputados | 513 | 19 | 25-57 | 1 | | | | |
| Chile | Senado | 38 | 19 | 5 | 2 | 1.95 | Alta | 16 (16) | Alta |
| | Diputados | 120 | 19 | 13 | 2 | | | | |
| Colombia | Senado | 102 | 7 | 18-35 | s/1 | 0.86 | Alta | 13 (13) | Alta |
| | Diputados | 161 | 7 | 18-35 | | | | | |
| Ecuador | Diputados | 123 | 18 | s/1 | s/1 | 1.26 | --- | 20 (20) | Baja |
| Paraguay | Senado | 45 | 14 | 3-9 | 1 | 3.15 | Media | 16 (16) | Media |
| | Diputados | 60 | 24 | mínimo 6 | 2 | | | | |
| Perú | Diputados | 120 | 28 | s/1 | s/1 | 2.44 | --- | 17 (15) | Media |
| Uruguay | Senado | 31 | 16 | 3-9 | 2-3 | 0.98 | Alta | 11 (11) | Alta |
| | Diputados | 99 | 16 | 3-15 | 1 | | | | |
| Venezuela | Diputados | 163 | 15 | 11-25 | 1 | 0.97 | --- | 16 (14) | Alta |

* en paréntesis número de ministerios con jurisdicción-temática

Fuente: Anastasia, Melo y Santos (2004: 105/107); Alcántara *et al.* (2005b: 279); IADB (2005: 55) con algunas correcciones y complementaciones propias.

bución de recursos entre el gobierno y el parlamento como por las expectativas de la ciudadanía centradas en que la conducción la ejerce el gobierno, es difícil imaginarse otra constelación. De este modo, un parlamento proactivo sería la excepción y hasta podría ser visto como un síntoma de crisis.

Adicionalmente, el cambio de enfoque desde el hiperpresidencialismo a las *presidencias fracasadas* (Valenzuela, 2004) nos ha permitido conocer que las relaciones de poder entre el Presidente y el Congreso no son estáticas sino dinámicas. En efecto, en los últimos años la posición de muchos Congresos se ha visto reforzada ya que Presidentes con una base de apoyo parlamentario minoritaria han debido ceder espacio político al Congreso, como en el caso de México (Nacif, 2006). En el desenlace de las presidencias fracasadas, es decir, de aquellas en que los Presidentes tuvieron que renunciar a su cargo antes del fin de su mandato, varios autores percibieron signos de una cierta "parlamentarización" de los sistemas presidenciales (Carey, 2002; Mustapic, 2005; Marsteintredet y Berntzen, 2006). El politólogo argentino Bosoer (2005) habla de un "neo-parlamentarismo de crisis" o de un "neo-parlamentarismo de transición" porque los Congresos dominan el proceso de sucesión. En estos casos, la "legitimidad dual", criticada tanto por Linz como por sus seguidores, impide un vacío de poder porque al lado del Presidente existe otro órgano con una legitimidad directa emanada de la ciudadanía, que está en condiciones de ofrecer una salida a la crisis política. Además, se ha demostrado que, por la pérdida de influencia de las fuerzas armadas, en situaciones de tensiones o conflictos institucionales severos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo normalmente prevalece el parlamento (Pérez-Lián, 2003; 2005).

No obstante, no hace falta referirse solamente a estas situaciones extremas para revalorizar la influencia de los parlamentos en el proceso político. En este texto intentamos mostrar que en la literatura científica existe un cierto sesgo al analizarse solamente el papel de los parlamentos en el proceso legislativo. Por ello, abogamos por una ampliación de la perspectiva, que incluya también la dimensión de control político, la cual, se puede sostener, es aún más importante en legislaturas reactivas. Como hemos visto, esta perspectiva incluye tanto el papel del parlamento en el proceso legislativo, controlando al gobierno y corrigiendo sus iniciativas legislativas, como el monitoreo de la ejecución de las leyes y de otras ac-

tividades del gobierno. Tal vez sería útil tomar debidamente en cuenta este aspecto del diseño institucional en las frecuentes discusiones sobre una mayor parlamentarización de los sistemas presidenciales en América Latina. Estas discusiones se han concentrado hasta ahora solamente en la (re)distribución de poderes entre el Presidente y el Congreso en el proceso legislativo, desestimando otras instituciones, como las que regulan el uso de los mecanismos de control del poder Ejecutivo.

Finalmente, no son solamente las atribuciones formales en el proceso legislativo y de control político las que definen el poder del parlamento. Hemos visto en estas páginas que los parlamentos reactivos según sus atribuciones en el proceso legislativo pueden cumplir ese papel con diferentes grados de eficiencia. Por esto, un análisis exhaustivo de los parlamentos debe analizar también el impacto de la organización interna de los parlamentos y sus capacidades técnicas en el desempeño de tales funciones. Estos aspectos han sido, hasta ahora, subestimados en las discusiones y estudios de ciencia política sobre los Congresos latinoamericanos. Tal vez es más fácil reformar esas instituciones técnicas, que son de competencia exclusiva del parlamento, que la distribución de poderes y atribuciones entre el parlamento y el Presidente. Para concluir, nos gustaría recordar, una vez más, que parlamentos reactivos en tiempos normales pueden jugar un papel muy activo en tiempos de crisis.

Bibliografía

- Agor, Weston (ed.). 1971. *Latin American Legislatures: Their Role and Influence. Analyses for Nine Countries*, New York: Praeger.
- Aicántara, Manuel (ed.). 2006. *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina y Editorial Siglo XXI.
- Aicántara, Manuel; García, Mercedes; Sánchez, Francisco. 2005. *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Aicántara, Manuel; García, Mercedes; Sánchez, Francisco. 2005b. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alonso, Guillermo V. julio-septiembre 1998. "Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina". *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales* 38 (150): 595-626.
- Ames, Barry. 1998. *Toward a Theory of Legislative Parties in Brazil*, Artículo

preparado para el Latin American Congress Project Conference, CIDE, Ciudad de México, febrero 5-8, 1998.

Amorim Neto, Octavio; Cox, Gary W.; McCubbins, Mathew D. 2003. "Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98". *World Politics* 55 (4): 550-578.

Amorim Neto, Octavio & Tafner, Paulo. 2002. "Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias". *Dados. Revista de Ciências Sociais* 45 (1): 5-38.

Anastásia, Fátima; Melo, Carlos Ramulfo; Santos, Fabiano. 2004. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Editora da UNESP.

Bergman, Torbjörn et al. 2003. "Democratic Delegation and Accountability". En Kaare Strom, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford/New York: Oxford University Press, 109-220.

Blondel, Jean. 1973. *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Bosoer, Fabián. 2005. "1999-2003: el auto-rescate de las democracias sudamericanas. Una hipótesis sobre la eficacia del "componente" parlamentario". *Debates Latinoamericanos* 1.1 (octubre). Buenos Aires.

Calcagnotto, Gilberto. 2005. "Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil e na Alemanha: Semelhanças e Diferenças". En Mariana Llanos & Ana-Maria Mustapic (eds.), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, pp.171-193.

Carey, John M. 2002. "Legislatures and Political Accountability. Building Credibility". *Harvard Review of Latin America*, 2 (1) http://drclas.fas.harvard.edu/revista/?issae_id=12&article_id=171

Carey, John M.; Shugart, Matthew Soberg (eds.). 1997. *Executive Decree Authority*, Cambridge: Cambridge University Press.

Casat, María Amparo. 1998. *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*. México: CIDE. Documento de Trabajo EP-83.

Castro Santos, Maria Helena. 1997. "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte". *Dados. Revista de Ciências Sociais* 40 (3): 335-376.

Chasquetti, Daniel. 2001. "Democracia, multipartidismo y Coaliciones: evaluando la difícil combinación". En J. Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp.319-359

Cheibub, José Antonio. 2002. "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies". *Comparative Political Studies* 35 (3): 284-312.

Close, David (ed.). 1995. *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.

Colomer, Josep M. (ed.). 1996. *Political Institutions in Europe*, London/New York: Routledge.

Colomer, Josep M.; Negretto, Gabriel L. 2005. "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?" *Government and Opposition* 40 (1): 60-89.

Colomer, Josep M.; Negretto, Gabriel L. 2003. "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". *Política y Gobierno* 10 (1): 13-61.

Cox, Gary W.; Morgenstern, Scott. 2002. "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". En Morgenstern, Scott & Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 446-468.

Diamond, Larry. 1996. "Democracy in Latin America. Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation". En T. Farer (ed.) *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in de Americas*. Baltimore & London: The John Hopkins University Press.

Eaton, Kent. 2002. "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature". En Scott Morgenstern & Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 287-314.

Etchemendi, Sebastián; Palermo, Vicente. Enero-marzo 1998. "Conflicto y concertación. Gobierno, Congresos y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 37 (148): 559-590.

Figueiredo, Argelina Cheibub; Limongi, Fernando. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro: Editora FGV.

Figueiredo, Argelina Cheibub; Limongi, Fernando. 2000. "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil". *Comparative Politics* 32 (2): 151-170.

Fuchs, Ruth; Nolte, Detlef. 2005. "Los pedidos de información escritos y orales como instrumentos de control parlamentario: Argentina y Alemania desde una perspectiva comparada". En M. Llanos y A. Mustapic, *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, pp.61-83.

Helmke, Gretchen; Levitsky, Steven. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda". *Perspectives on Politics* 2 (4): 725-740.

Huneus, Carlos; Berrios, Fabiola. 2004. *El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile*. Santiago de Chile: CERC.

Huneus, Carlos. 2005. "¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin". *Persona y Sociedad* 19 (2): 11-53.

IADB (Inter-American Development Bank). 2005. *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*. Washington D.C.: IADB.

Kaiser, André. 1998a. "Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag". *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29 (3): 525-541.

Kaiser, André. 1998b. "Institutional regimes". En Jan W. van Deth (ed.), *Comparative Politics. The problem of equivalence*. London/ New York: Routledge, 205-221.

Krumwiede, Heinrich; Nolte, Detlef. 2000. *Die Rolle der Parlamente in den Präsidentschaften Lateinamerikas*, Beiträge zur Lateinamerika-Forschung vol. 4, Hamburgo, Institut für Iberoamerika-Kunde.

Jones, Mark. 2001. "Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget". En S. Haggard y M. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 149-182.

Jones Mark; Tommassi Mariano; Saiegh Sebastián; Spiller Pablo. 2002. "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centred Electoral Rules in a Federal System". *American Journal of Political Science* 46 (3): 656-669.

Lemos, Leany. 2005. "Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de Requerimentos de Informação, Convocação de Autoridades e Propostas de Fiscalização e Controle". En M. Llanos y A. Mustapic, *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 85-112.

Lemos, Leany Barreiro de S. 2001. "The Brazilian Congress and the distribution of social benefits during the period 1988-1994: a distributist analysis". *Dados* 44 (3), pp. 561-630.

Limongi, Fernando; Figueiredo, Argelina. 1998. "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão". *Lua Nova. Revista de Cultura e Política* 44: 81-106.

Limongi, Fernando; Figueiredo, Argelina. 2004. "Modelos de Legislativo: O Legislativo Brasileiro em Perspectiva". *Plenarium* 1 (1): 41-56.

Llanos, Mariana. 2002. *Privatization and Democracy in Argentina. An Analysis of President-Congress Relations*. Palgrave/St Antony's College Series, Houndmills: Palgrave.

Llanos, Mariana. octubre-diciembre 1998. "El Presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 38 (151): 743-770.

Llanos, Mariana; Lemos, Leany Barreiro. 2006. *The Politics of Senatorial Confirmations: a Comparative Study of Argentina and Brazil in Comparative Perspective*, Working Paper Global and Area Studies Nr. 18, Hamburg: GIGA

Llanos, Mariana; Nolte, Detlef. 2003. "Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence". *Journal of Legislative Studies* 9 (3): 54-86.

Llanos, Mariana; Sánchez López, Francisco. 2006. "Councils of Elders? The Senates and its members in the Southern Cone". *Latin American Research Review* 41 (1): 133-152.

March, James; Olsen, Johan. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Marsteinredet, Leiv; Berntzen, Einar. Abril 25-30 de 2006. *Latin American Presidentialism: Reducing the perils of presidentialism through presidential interruptions*, Paper preparado para el ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia.

Mattson, Ingvar; Strom, Kaare. 2003. "Parliamentary Committees". En Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt/New York: Campus, 223-246.

Moreno E., Crisp B.; Shugart, M. 2003. "The Accountability Deficit in Latin America". En S. Mainwaring & C. Welna (comps.), *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 79-131.

Morgenstern, Scott. 2002. "Explaining Legislative Politics in Latin America". En Morgenstern, Scott & Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 413-445.

Mustapic, Ana María. 2005. "Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los Presidentes: Argentina en el año 2001". *Desarrollo Económico* 45 (178): 263-280.

Mustapic, Ana María. enero-marzo 2000. "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 39 (156): 571-595.

Nacif, Benito. 2006. *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided in Mexico*. México: CIDE. División de Estudios políticos, Documento de Trabajo N° 185.

Nacif, Benito. 2002. "Understanding Party Discipline in the Mexican chamber of Deputies: the Centralized Party Model". En Morgenstern, Scott & Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 254-286.

Negretto, Gabriel L. 2006a. "Minority Presidents and Types of Government in Latin America". *Latin American Politics and Society* 48 (3): 3-92

Negretto, Gabriel L. Abril 25-30 2006b. *Multiparty Systems and Institutional Design. Explaining Constitutional Change in Latin America*, Paper preparado para el ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia.

Negretto, Gabriel L. 2004. "Government Capacities and Policy Making By Decree in Latin America. The Cases of Brazil and Argentina". *Comparative Political Studies* 37 (5): 531-562.

- Negretto, Gabriel. 2003. "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología* 65 (1): 41-76.
- Neiva, Pedro Robson Pereira. 2004. *Estudo Comparado de Câmaras Altas: Os Poderes e o Papel dos Senados nos Sistemas Presidencialistas*, Tesis de doctorado en Ciencia Política, Rio de Janeiro: IUPERJ.
- Nino, Carlos. 1992. *Fundamentos de Derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Nolte, Detlef. 2006a. "El presidencialismo chileno después 1989. Lecturas divergentes". En Manuel Alcántara & Leticia M. Ruiz Rodríguez (eds.), *Chile. Política y modernización democrática*, Barcelona: ediciones bellaterra, 129-164.
- Nolte, Detlef. 2006b. "¿Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales de América Latina". En Klaus Bodemer & Fernando Carillo (eds.), *Gobernabilidad y Reforma Política en América Latina*, La Paz: Edición Plural.
- Nolte, Detlef. 2005. "Neoinstitutionalismus und Demokratieforschung in Lateinamerika: präsidentielle Regierungssysteme als komplexe institutionelle Regimes". En Ulf Engel, Cord Jakobeit, Andreas Mehler & Gunter Schubert (Hrsg.), *Staat, Demokratie und Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung*, Festschrift für Rainer Tetzlaff, Münster: LIT, 336-349.
- Nolte, Detlef. 2004 (diciembre). "Pautas de orientación socioeconómica y perfil ideológico de los Senadores en el Cono Sur". *América Latina Hoy* 38: 101-123.
- Nolte, Detlef. 2004b. "Presidentialism revisited: Gewaltentrennung und Gewaltenschränkung in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien". *Latinamerika Analysen* 7: 55-88.
- Nolte, Detlef. 2003. "Funciones y funcionamiento de los Senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado". *Res Pública* 3: 9-61.
- Nolte, Detlef; Sánchez, Francisco. 2004. "El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico". En Carolina Stefoni (eds.), *Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter)nacionales*. Santiago de Chile: FLACSO, 323-344.
- O'Donnell, Guillermo. 2003. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust". En S. Mainwaring y C. Welna, *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 43-54.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. "Horizontal Accountability in New Democracies". *Journal of Democracy* 9 (3): 112-126.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- Palanza, Valeria. 2005. "Delegação e controle parlamentar na Argentina". En M. Llanos y A. Mustapic, *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 25-60.
- Palermo, Vicente. 2000. "Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo". *Dados* 43 (3), pp. 521-557.

- Payne, J. Mark et al. 2002. *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington D.C.: IDEA-Inter-American Development Bank.
- Pérez-Liñán, Aníbal S. 2005. "Democratization and Constitutional Crisis in Presidential Regimes. Toward Congressional Supremacy?". *Comparative Political Studies* 38 (1): 51-74.
- Pérez-Liñán, Aníbal S. 2003. "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad. ¿Hacia un nuevo presidencialismo?". *Latin American Research Review* 38 (2): 149-164.
- Peters, B. Guy. 1999. *Institutional Theory in Political Science*, London/New York: Continuum International
- Philip, George. 1993. "The New Economic Liberalism and Democracy in Latin America: Friends or Enemies?". *Third World Quarterly* 14 (3): 555-571.
- Philip, George. 1998. "The New Populism, Presidentialism, and Market-Oriented Reform in Spanish South America". *Government and Opposition* 33 (1): 81-97.
- Philip, George. 1999. "The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective". *Government and Opposition* 34 (2): 226-242.
- Przeworski, Adam. 1995. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Reich, Gary. 2002. "Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy". *Legislative Studies Quarterly* 27 (1): 5-31.
- Saiegh, Sebastian M. Feb. 28-marzo 2005. *The Role of Legislatures in the Policymaking Process*, Paper preparado para el "Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking", Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- Santiso, Carlos. 12-13 diciembre 2005. *Parliaments and Budgeting*, Paper preparado para el "Third Annual Meeting RedGob", Hamburgo.
- Sartori, Giovanni. 1992. *Elementos de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Schiavon, Jorge A. 2004. "Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión e políticas públicas". *Foro Interamericano* 54.1, N° 175: 126-149.
- Shugart, Matthew Soberg; Haggard, Stephan. 2001. "Institutions and Public Policies in Presidential Systems". En Haggard, Stephan H. & McCubbins, Matthew D. (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 64-104.
- Siavelis, Peter M. 2000. *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, University Park, Pennsylvania, Penn State Press.

Steffani, Winfried. 1989. "Formen, Verfahren und Wirkungen parlamentarischer Kontrolle". En Hans-Peter Schneider y Wolfgang Zeh (eds.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin/New York: de Gruyter, 1325-1367.

Tsebelis, G.; Money, J. 1997. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Z'graggen, Heidi; Linder, Wolf. 2004. *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich*, Universität Bern: Institut für Politikwissenschaft.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 26.122. PRIMEROS PASOS DEL CONTROL CONGRESUAL, TRAS LA VIGENCIA DE SU REGLAMENTACIÓN

Maria Paula Rennella

1. Introducción

El 27 de julio de 2006, se sancionó la ley 26.122, que reglamenta el funcionamiento y alcance de la labor de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, creada en el artículo 99 inciso 3° de la Constitución Nacional¹. Tras la reforma del año 1994, las Cámaras del Congreso fueron protagonistas del debate generado en ámbitos académicos con relación a los efectos que se debía acordar al silencio del Congreso con relación a las medidas de carácter legislativo dictadas por el Poder Ejecutivo.

¹ Oportunamente sostuvimos que la llamada Comisión Bicameral Permanente, ya estaba creada por la Constitución Nacional (arts. 99 inciso 3° y 100 incisos 12 y 13 siendo la única comisión parlamentaria que posee dicho rango *in Control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados*. En Jornadas organizadas por la Universidad Austral —mayo de 2002—, *Control de la Administración Pública, administrativo, legislativo, judicial*. Buenos Aires: Ediciones RAP, p. 655). Por ello, consideramos que era un error pensar que se debía esperar el acuerdo y sanción de la ley especial para su constitución, ya que en forma reglamentaria las Cámaras podrían haber dispuesto su integración, en tanto se respetara el requisito de la proporción de la representación política de cada una de ellas exigido en la carta magna. Habría seguido pendiente la regulación del alcance de sus atribuciones pero, al menos, se podría haber construido una doctrina uniforme con relación a la modalidad y alcance de sus funciones, y evitado la creación de comisiones *ad-hoc* como sucedió respecto del control de facultades delegadas (Arts. 8° y 5° de las leyes 24.631 y 25.414, respectivamente). Este criterio, compartido por Loira y Luera (Loira, Valeria y Luera, Claudia, "Comentario a la ley 25.918. La tercera, será la vencida?", *Jurisprudencia Argentina*, 2004-IV fascículo 2, suplemento del 13 de octubre de 2004. Buenos Aires), fue adoptado por los legisladores y así fue manifestado en el debate parlamentario de la norma examinada (Versión taquigráfica provisional de la 13° sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, correspondiente a los días 6 y 7 de julio de 2006).

Ello se puso en evidencia en la sucesión de proyectos y dictámenes que se sometieron a estudio. Sin embargo, la mayoría especial exigida por la carta magna para la aprobación de la ley reglamentaria, y las dificultades para la búsqueda de consenso, determinaron que una sanción del Senado del 6 de diciembre de 1995 caducara sin tratamiento en la Cámara de Diputados²; que en otras tres oportunidades el pleno del Senado estando en condiciones de debatir despachos de comisión sobre el tema, dejara que éstos perdieran estado parlamentario³; y que en diciembre de 2001 caducara en Diputados otro despacho de comisión pendiente de tratamiento⁴. Finalmente, se sancionó la ley 26.122, cuyas disposiciones serán objeto del presente análisis.

2. Características del control parlamentario previo a la sanción de la ley 26.122 (período 1994-2006).

El ejercicio de facultades legislativas por el Poder Ejecutivo era parte de nuestra realidad institucional antes del año 1994. Por ello, los efectos de la reforma constitucional deben examinarse en dos etapas: la anterior y la posterior a la sanción de la ley 26.122. Mientras el Congreso debatía sobre la ley reglamentaria en cuestión y acudía a comisiones alternativas para cumplir —en algún caso— su función de control, los Presidentes continuaron haciendo uso de las facultades legislativas que antes se atribuyeran en virtud de los artículos 86 inciso 1°, 86 inciso 2° y 67 inciso 28, y que ahora —con más detalle— regulan los artículos 76 y 99 inciso 3°, de la Norma Fundamental.

¿Qué cambió entonces? ¿Hubo atenuación del presidencialismo tras la reforma constitucional? Aún sin ley reglamentaria, puede decirse que medió un avance en tal sentido, porque la Constitución vigente fija presupuestos formales y materiales para habilitar el ejercicio de este tipo de facultades, y ello le permite al Poder Judicial y al mismo Congreso, confrontar los actos presidenciales con la normativa, a fin de evaluar su

² Orden del día 515/95 recaída en el expediente S. 1193/94, con disidencias.

³ Orden del día N° 148/99, Orden del día N° 1152/01 y Orden del día N° 20/02.

⁴ Orden del día de la Cámara de Diputados N° 1949/01.

constitucionalidad y validez. Por otra parte, debe advertirse que una postura restrictiva, adquirió vuelo en alguna autorizada doctrina⁵, y llegó a tener acogida en votos de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al sostenerse que la falta de dictado de la ley, sumada a la ausencia de la integración de la Comisión Bicameral Permanente, tenía como consecuencia directa impedir al Poder Ejecutivo el dictado de los decretos en estudio⁶. García Lema se manifiesta con una tesis opuesta porque considera que el Congreso no podría bloquear indefinidamente al Ejecutivo el uso de un instrumento, válido en las condiciones impuestas por la Constitución, por la vía de no crear la Comisión Bicameral Permanente. Asimismo señala que con mayor razón, aquella posición doctrinaria sería todavía menos aceptable para el control de los decretos delegados, en los que ha mediado un previo conocimiento del Congreso y una intencionalidad de delegar en el Ejecutivo algunas de sus facultades⁷.

Examinemos pues, en qué consistió el control parlamentario con relación a las disposiciones de carácter legislativo dictadas por el Poder Ejecutivo entre los años 1994 y 2006:

a.- *En materia de decretos de necesidad y urgencia*: El Poder Judicial de la Nación no desconoció la competencia constitucional al Poder Ejecutivo, sino que se limitó a controlar el cumplimiento de los procedimientos formales y requisitos sustanciales habilitantes del dictado de estas medidas extraordinarias, aplicando la doctrina pretoriana de la emergencia y ponderando si mediaban circunstancias excepcionales que hicieran imposible el trámite de formación y sanción de las leyes. Por su parte, el Congreso permaneció en la mayoría de los casos, inactivo. De ello dan cuenta Fe-

⁵ Pérez Hualde, Alejandro (1997), *Decretos de necesidad y urgencia dos años del artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional, La Ley 1997-D: 1088*. Buenos Aires; y Bidart Campos, Germán (1997a), *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo III, Buenos Aires: Ediar, p. 256, *Actualmente, los decretos de necesidad y urgencia están constitucionalmente prohibidos*, *El Derecho* 162:392. Buenos Aires: Universitas, p. 392.

⁶ *Conf.* votos del Juez de la Corte Suprema de Justicia, D. Enrique Santiago Petracchi en los casos "Verrocchi" (Fallos: 322:1726, considerando 13); "Guida" (Fallos: 323: 1566, considerando 7°) y "Risolia de Ocampo" (Fallos: 323:1934).

⁷ García Lema, Alberto, *Un nuevo caso de delegación legislativa. La ley 25.414, El Derecho - Serie de Derecho Constitucional* de fecha 18 de mayo de 2001, p. 2. Buenos Aires: Universitas.

rreia Rubio y Goretti⁸ cuyos trabajos estadísticos demostraron que antes de la reforma constitucional el Parlamento guardó silencio respecto del 88% de los decretos de necesidad y urgencia dictados, en tanto que con posterioridad al año 1994, se pronunció en un 8% de casos, omitiendo expresarse con relación al 92% de las normas sometidas a su estudio.

b.- *En materia de decretos delegados*: El panorama es un poco más complejo, porque la práctica parlamentaria ha sido la creación de comisiones ad-hoc para efectuar el seguimiento del ejercicio de los poderes delegados.

Cuatro fueron los casos de delegaciones legislativas en los que se previó el control congresual específico ante la falta de constitución de la Comisión Bicameral Permanente creada por la Constitución Nacional.

El primero, se encuentra en la ley 24.629, sancionada el 22 de febrero de 1996, cuyo artículo 13 reproduce la fórmula constitucional, estableciendo que los decretos dictados en ejercicio de las facultades delegadas por el Congreso, estarían sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente de conformidad con lo dispuesto en el art. 100, inciso 12 de la Constitución Nacional. Es probable que los legisladores, hayan considerado que la integración de la referida Comisión se produciría a la brevedad porque el Senado había aprobado y girado a la Cámara de Diputados una sanción sobre la ley reglamentaria en diciembre de 1995. Sin embargo, en su artículo 14, la norma encomienda a la Comisión Mixta de Reforma del Estado y de Seguimiento de las Privatizaciones el control de las facultades legislativas delegadas. En síntesis, se entendió que aquella era el órgano permanente más idóneo para analizar el dictado de reglamentos delegados en el marco de la segunda reforma del Estado.

En segundo lugar, al sancionarse la ley 24.631 por la que fueron delegadas al Poder Ejecutivo facultades en materia tributaria, se dispuso que, hasta tanto se creara la Comisión Bicameral Permanente, la función de control asignada a ella por la Constitución, sería ejercida por las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Asuntos Constitucionales de

⁸ Ferrera Rubio, Deña y Cosetti, Mateo (2000), *Executive-Legislative relationship in Argentina from Menem's decretazo to a new style?* Center for Studies in Applied Public Policies, en Ferrera, Raúl Gustavo, *Crisis de las potestades del Congreso. A propósito de algunas patologías del sistema de gobierno presidencialista argentino*. Obtenido el 19 de enero de 2006, de <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/346/14.pdf>.

ambas cámaras. Una vez más se acudió al auxilio de órganos permanentes y a la mera reproducción de los términos del art. 100 inciso 12 sin que se especificara la forma y los efectos del control de las comisiones, ni la obligación de pronunciamiento por el pleno de las cámaras.

En Italia, Patrono⁹ recuerda que en algunas oportunidades, debido a su falta de información y elementos de juicio adecuados, las leyes delegantes prescindieron de la creación de comisiones de control ad-hoc y previeron la obligación del Gobierno de escuchar a las comisiones permanentes de las cámaras, competentes según la materia¹⁰. Comparte este criterio Loñ¹¹ (1989, p. 768) quien oportunamente advirtió que los órganos más indicados para controlar el ejercicio de la delegación legislativa eran las comisiones permanentes de las cámaras que hayan tenido intervención básica en la elaboración de la norma delegante.

En tercer lugar, en la ley 25.414, se estableció que, hasta que se pusiera en funcionamiento la comisión del art. 100 inciso 12, el control y seguimiento de lo que hiciera el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades delegadas, sería hecho por una comisión bicameral integrada por 6 senadores y 6 diputados, elegidos por las cámaras respetando la pluralidad de la representación política de cada una de ellas. Esta comisión dictaminó siempre proponiendo o aconsejando a las Cámaras sobre la aprobación o el rechazo de las medidas sometidas a su consideración.

Sobre su labor cabe comentar que de los veintiocho decretos sobre los que dictaminó ese órgano, aconsejó el rechazo de tres de ellos y observó parcialmente uno. El Senado sólo aprobó tres de sus dictámenes, todos convalidatorios de las medidas revisadas.

Finalmente, la ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, que puso fin al régimen de convertibilidad y en cuyas delegaciones se fundó la denominada "pesificación" de las obligaciones en moneda extranjera, sigue un esquema similar al de su antecesora, disponiendo la creación de una comisión bicameral con idéntica composición, la cual, pese a que la sanción de la norma era de

⁹ Patrono, Mario (1981). *Le Leggi Delegate in Parlamento*, *Revista Diritto e Società* N° 3, p. 520.

¹⁰ Vgr. Ley del 11 de julio de 1978, N° 382 y la Ley del 21 de febrero de 1980, N° 28.

¹¹ Loñ, Félix (1989). *La delegación legislativa y el control de gestión y seguimiento por la legislatura*, *Jurisprudencia Argentina* 1989-IV: 768. Buenos Aires.

fecha 6 de enero de 2002, sólo fue integrada en el mes de agosto de ese año¹². Sobre este órgano cabe destacar que ejerció funciones aún en forma simultánea con la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, habida cuenta que el Congreso aprobó sucesivas prórrogas de las delegaciones legislativas contenidas en la ley delegante, dejando subsistente su atribución de control sobre las renegociaciones de contratos de obras y servicios públicos suscriptos por el Estado Nacional con anterioridad al año 2002¹³.

3. Concepción del control parlamentario de la ley 26.122

Nos parece interesante poner de resalto algunos aspectos de los tratados por la ley reglamentaria de las funciones de la Comisión Bicameral Permanente.

a) Alcance del control

En primer lugar, se advierte que el legislador ha limitado el alcance del control parlamentario a la evaluación sobre la validez o invalidez del decreto en cuestión, dejando claramente excluida toda consideración sobre la oportunidad o conveniencia de su dictado¹⁴. Este criterio se corresponde con el expresado en una importante cantidad de los proyectos parlamentarios, que sostienen que el dictamen de la comisión bicameral sólo puede pronunciarse sobre la validez o invalidez, es decir, si se ha dictado de acuerdo con las disposiciones constitucionales. En esa línea también se inscribía el despacho del Senado de marzo del año 2002¹⁵ y el que cadu-

¹² Decreto de la Presidencia del Senado de la Nación, DP. 069/02. A febrero del año 2007, en lo que respecta al ejercicio del control encomendado, se observa que de los expedientes sometidos a su estudio (148), la Comisión de la ley 25.561 se expidió en un 67% de los casos, y apenas en un 2,7% se obtuvo un pronunciamiento de ambas Cámaras del Congreso. En un 29% de los asuntos, el dictamen sólo obtuvo aprobación del Senado, y en un 44% de los temas estudiados por la Comisión, se presentaron dictámenes de minoría o disidencias.

¹³ Art. 27 de la ley 26.122.

¹⁴ Arts. 10 y 13 de la ley 26.122.

¹⁵ Orden del Día del Senado N° 20/02.

para el 10 de diciembre del año 2001 en la Cámara de Diputados¹⁶. En sentido opuesto, se ha planteado la posibilidad de que el legislador opte por el rechazo del decreto por motivos ajenos a la validez de su dictado, pero vinculados a la oportunidad, mérito o conveniencia de la medida. Así lo propuso en su proyecto el diputado Antonio Berhongaray¹⁷ y lo sostuvo el diputado Emilio Martínez Garbino en el debate parlamentario de la ley 26.122¹⁸. Desde una tesis intermedia se propone la distinción —a estos efectos—, entre los decretos de necesidad y urgencia y los delegados, sosteniendo la procedencia del control de la oportunidad, el mérito y la conveniencia sólo respecto de los primeros¹⁹.

Al efectuar el examen de las distintas iniciativas parlamentarias en las que se promovió la derogación de decretos de necesidad y urgencia, se observa una tendencia de los legisladores a cuestionar los decretos por divergencias en cuanto a las medidas tomadas, a su oportunidad, mérito y conveniencia.

Coincidimos con el criterio adoptado por la ley 26.122, nos parece que la Comisión Bicameral debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a las normas constitucionales tanto en los requisitos formales para su dictado, como en lo referente a los límites sustanciales. De este modo, la aprobación de su dictamen pondrá fin a la obligación de control en un plazo razonable. Lo expuesto no impedirá que el Congreso, titular de la potestad legislativa que se ha atribuido el Ejecutivo pueda, en cualquier momento, modificar esa disposición, invocando fundamentos de naturaleza política que respondan a una valoración distinta sobre la oportunidad, carácter o conveniencia de la medida tomada. Desde esta tesitura, si la Comisión observa que el decreto fue válidamente dictado y se resolviese con ese criterio, por más que una ley posterior lo derogara, sus efectos serían para el futuro, porque el decreto durante su vigencia tendría plena validez y los derechos adquiridos a su amparo deberían ser respetados.

¹⁶ Orden del Día de la Cámara de Diputados N° 1949/01.

¹⁷ Expte. 4369-D-94.

¹⁸ Versión taquigráfica de la sesión de la Cámara de Diputados de la Nación del 20/07/06.

¹⁹ Santiago, Alfonso (h) y Veramendi, Enrique (2006). Comentarios iniciales a la ley 26.122. El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo. *Jurisprudencia Argentina* 2006-IV, Fascículo 5, pp. 23 y 24.

Por lo demás, se advierte que la Comisión Bicameral no tiene por qué ser el órgano de asesoramiento idóneo para determinar la conveniencia política o la oportunidad de una medida. En tal sentido, pareciera que las comisiones competentes en función de la materia deberían ser las consultadas sobre cada problemática en particular²⁰. Esta consideración, es extensiva también con respecto a la ponderación de la emergencia. En suma, es razonable que la ley reglamentaria haya facultado a la Comisión Bicameral a recabar opiniones de sus pares permanentes con competencia específica respecto del contenido de las disposiciones en examen, aún cuando esta medida tuviera más sentido si mediara un control de oportunidad, mérito y conveniencia de aquéllas.

b) Oportunidad del control y vigencia de los decretos

La ley 26.122 ha dejado claramente establecido que la Comisión de Trámite Legislativo realiza controles *a posteriori* del ejercicio de las facultades legislativas por parte del Presidente. La oportunidad del control no debe llevar a confusiones sobre la naturaleza de los actos examinados. Entendemos que el Presidente de la Nación tiene atribuida competencia para dictar decretos de necesidad y urgencia, los cuales tendrán plena autonomía, sin requerir pronunciamiento alguno del Congreso, para tener operatividad y eficacia. Hay quienes han interpretado que se trata de una suerte de acto complejo que exige para completarse, el pronunciamiento del cuerpo legislativo²¹. Al respecto, entendemos que, si se tratara de un acto complejo, como sucede con la sanción de las leyes, en las que el Poder Ejecutivo debe concluir con el procedimiento de dictado de la ley promulgándola, el decreto no tendría vigencia ni produciría efectos, hasta tanto no se pronunciara el Congreso. Se trataría de una especie de control previo. Entendemos que se está ante un acto de control posterior. Por ser ello así, se les asigna a los decretos de necesidad y urgencia plena validez desde su dictado²². Ello no obstante, una vez realizado el control del Con-

²⁰ Patrono, Mario, *op. cit.*, p. 520.

²¹ Copuso, Susana, *Suplemento La Ley* del 21-07-2006, Columna de opinión, Buenos Aires.

²² Art. 17 de la ley 26.122.

greso, nada obstaría a que el legislador optara por atribuir efectos retroactivos a la anulación del decreto²³. Por lo demás, de sostener la tesis contraria, condicionando la vigencia del decreto al acto del Poder Legislativo, se llegaría al contrasentido de impedir que la medida de urgencia sea útil para paliar las circunstancias y necesidades que la motivaron²⁴.

c) Efectos del rechazo del Congreso

La norma en examen establece como criterio uniforme para los dos tipos de reglamentos examinados, que el rechazo de un decreto por ambas cámaras del Congreso implica su derogación, pero quedarán a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia²⁵. Al respecto, se destaca que la postura de la mayoría parlamentaria en años anteriores, difería de la ley vigente, porque precisaba un supuesto en el que el rechazo tendría efecto retroactivo sin reconocimiento de derechos adquiridos al amparo de un decreto inválido: el caso de rechazo por violación de la enumeración de materias expresamente prohibidas²⁶. Entendemos que habría sido conveniente efectuar alguna distinción entre un acto nulo de nulidad absoluta y manifiesta, respecto del cual nadie pudiere alegar derechos adquiridos de buena fe (Ej. Decreto de necesidad y urgencia dictado sobre una de las materias prohibidas, o un decreto delegado emitido

²³ García Lema, Alberto (1994). *Las reformas del sistema institucional. El núcleo de coincidencias básicas*, Capítulo IX. En *La reforma de la Constitución explicada por los miembros de la Comisión de Redacción*. Rosario: Rubinzal Culaoni, p. 204; Gauna, Juan Octavio, *Delegación legislativa y decretos de necesidad y urgencia*. En *La Constitución Argentina de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Políticos Administrativos y Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, p. 165; Canda, Fabián O. (1998). "Aeropuertos": Un fallo con turbulencias (Intervención de superintendencia, legitimación procesal control de los decretos de necesidad y urgencia en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación), *El Derecho* 177:765. Buenos Aires: Universitas; Barra, Rodolfo Carlos (1998). *Decretos de necesidad y urgencia. El caso "Rodríguez"*, *La Ley* 1998-B-1362. Buenos Aires.

²⁴ Balbín, Carlos (2004). *Reglamentos delegados y de necesidad y urgencia*. Bs. As.: La Ley, 122.

²⁵ Art. 24 de la ley 26.122.

²⁶ Órdenes del día N° 20/02 y 1949/01 de la Cámara de Senadores y de Diputados respectivamente.

claramente fuera del plazo acordado para el ejercicio de la delegación, por la ley delegante), de aquél en el que no pudiere sostenerse el conocimiento del vicio por el interesado. Por otra parte, hay circunstancias en que el mantenimiento a ultranza del criterio de la nueva ley, puede resultar irritativo al sentido de justicia. Tal sería el caso de un contrato administrativo o la privatización de una empresa pública acordados por decretos que luego se declararan manifiestamente nulos. ¿Podría sostenerse en tales supuestos, que no puede haber derogación de la norma ilegítima con efecto retroactivo? ¿En un Estado de Derecho sometido al principio de juridicidad, podría tolerarse esta inequidad? ¿Se corresponde con el deber de proveer al bienestar general, el mantener derechos adquiridos en condiciones como las descriptas?²⁷

Por lo demás, se observa que el Congreso tendrá una limitación en su capacidad de control, producto del menor alcance de éste. Así, la Corte Suprema ha dicho que las ratificaciones legislativas carecen de efectos retroactivos como para poder subsanar los vicios originales que hicieron inválido desde su dictado un decreto de necesidad y urgencia²⁸. Resta observar cómo se articulará la jurisprudencia vigente del máximo Tribunal con la previsión de la ley 26.122, en cuanto garantiza la vigencia y producción de efectos de un decreto de necesidad y urgencia o delegado, aún cuando fueran expresamente no aprobados por el Congreso en ejercicio de su función de control. De acuerdo con el sistema de la ley en estudio, el Congreso no podrá invalidar con efecto retroactivo un decreto con una insanable inconstitucionalidad original, sin embargo, esa atribución sí la mantiene el Poder Judicial mediante el control de constitucionalidad difuso.

d) Forma del pronunciamiento

Este es otro aspecto que ha generado algunas posturas encontradas que podrían sintetizarse de la siguiente manera: a) algunos autores²⁹

²⁷ Berra, Rodolfo Carlos, *Reglamentos Administrativos, La Ley 1999-F-1034*. Buenos Aires; y Baffín, Carlos (2004), *Reglamentos delegados y de necesidad y urgencia*. Bs. As.: La Ley, p. 365.

²⁸ Fallos: 321:266 y 325:2394.

²⁹ Coyusa, op. cit.

y proyectos parlamentarios³⁰, remiten al procedimiento de formación y sanción de las leyes, b) otros, han esgrimido que el pronunciamiento expreso de las Cámaras podría hacerse mediante resoluciones³¹; y c) una postura intermedia, basada en la crítica anterior, discrimina según el contenido del pronunciamiento de las Cámaras. Así, desde esta última perspectiva, si se trata de la aprobación del decreto, se consiente el pronunciamiento mediante resoluciones, en tanto que si se tratare de promover el rechazo, se entiende que éste debería lograrse mediante ley formal³².

Sobre el particular, ya hemos adelantado que el criterio adoptado se compadece en forma más armónica con la necesidad de un pronunciamiento simultáneo de ambas cámaras, como lo prevé la norma constitucional (Art. 99 inciso 3°) y permite sostener la posibilidad del inmediato tratamiento del Congreso. Además, las resoluciones de las Cámaras quedarán exentas del riesgo de un veto presidencial³³.

e) Equiparación del procedimiento de control congresual de las dos especies de decretos

Los artículos 76 y 100 inciso 12 al regular el procedimiento de emisión y control de los decretos dictados en ejercicio de facultades delegadas, evidencian a primera vista el diferente tratamiento que les dio el constituyente a estas medidas. Tal como lo ha señalado la doctrina³⁴, se advierte que no se requiere el acuerdo general de ministros sino que basta con el refrendo del Jefe de Gabinete, y éste no tiene la obligación de so-

³⁰ Proyecto "Maqueda", Expte. 5222-D-95.

³¹ Orden del día del Senado N° 20/02, disidencia parcial del senador Jorge R. Yoma, y dictamen en minoría de los senadores Eduardo Moro, Carlos A. Prades, Raúl R. Allonson y Raúl Eduardo Baglioni.

³² Orden del día del Senado N° 20/02, disidencia parcial del senador Marcelo Guinle.

³³ *Control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados*. En Jornadas organizadas por la Universidad Austral —mayo de 2002—, *Control de la Administración Pública, administrativo, legislativo, judicial*. Buenos Aires: Ediciones RAJ, p. 660.

³⁴ Urnategoty, Javier (1995), *Consentario sobre la delegación legislativa en la reforma constitucional*. En *La reforma constitucional interpretada*. Buenos Aires: IEDA, Desalma, p. 392 y ss.; y Camosa, Armando (2000), *La delegación legislativa en la nueva Constitución*, En *Estudios sobre la Reforma Constitucional*, Vol. 1, Buenos Aires: Depalma, p. 178, entre muchos otros.

meter "personalmente" el decreto ante la Comisión Bicameral. Esta falta de previsión nos llevó a aconsejar que, a los fines de garantizar la eficacia y celeridad en el control parlamentario, la ley por dictarse contemplara la obligación del Poder Ejecutivo o del Jefe de Gabinete de remitir a la brevedad los decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente³⁵ sugirió que el funcionamiento de la Comisión Bicameral para el control de los reglamentos delegados debería ser similar al previsto en el art. 99 inciso 3° de la Constitución Nacional. Los proyectos parlamentarios dieron cuenta de la difusión de este criterio. En consecuencia, el proyecto "Storani y otros"³⁶ estableció el deber del Jefe de Gabinete de informar los decretos delegados ante la Comisión, y los proyectos "Yoma"³⁷ remitieron al procedimiento regulado para los decretos de necesidad y urgencia, exigiendo la presentación de los decretos delegados a la Comisión por parte del Jefe de Gabinete.

Las propuestas examinadas no se apartaban de la práctica vigente en ese entonces, ya que desde la mega delegación de facultades efectuada por la ley de reforma del Estado en el año 1989³⁸, todas las leyes delegantes contemplaron mecanismos de información a las cámaras o las comisiones de seguimiento creadas ad-hoc³⁹.

La ley 26.122 impuso al Poder Ejecutivo la obligación de someter los decretos delegados a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, dentro de los diez días de su dictado (Art. 12). Esta previsión permite centralizar la responsabilidad del suministro de información, y zanjar los obstáculos que se generarían ante eventuales delegaciones en órganos descentralizados (ej. entes reguladores de servicios públicos, Banco Central de la República Argentina, entre otros). Sin perjuicio de ello, se observa que en el resto de la ley, sólo se hace referencia al incumplimiento de la obligación de informar por parte del Jefe de Gabinete de

³⁵ Miólon, Mario (1995). Los inciertos límites de la legislación delegada, *El Derecho* tomo 164: 869. Buenos Aires: Universitas, p. 869. Serrano, María Cristina (1999). El Congreso y la legislación delegada, *El Derecho* tomo 182: 1298. Buenos Aires: Universitas.

³⁶ Expte. 3867 D-95.

³⁷ Exptes. S. 1732/98 y S. 450/01.

³⁸ Ley 23.696, art. 14.

³⁹ Ley 24.629 —año 1996—, art. 13; ley 25.414 —año 2001—, art. 7 y ley 25.561 —año 2002—, art. 21.

Ministros, y únicamente respecto de su omisión, se regulan la abocación de oficio por la Comisión y el conteo del plazo para su dictamen⁴⁰. Ante la diferencia de términos empleados, y a fin de sostener una interpretación razonable de la norma, que no lleve a presumir la negligencia o inconsecuencia del legislador, se tendrá que considerar que la referencia al Poder Ejecutivo ha sido en su acepción genérica, en tanto poder administrador y no, con la visión del órgano unipersonal contemplado en el artículo 87 de la Constitución Nacional. De tal modo, queda claro que sea que se trate de subdelegaciones, o de delegaciones de segundo grado, efectuadas directamente en un órgano de la Administración distinto del Presidente, el acto por el que se dicten las normas delegadas deberá contar con el refrendo del Jefe de Gabinete de Ministros quien tendrá a su cargo ponerlo en conocimiento de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo.

f) Invocación simultánea de las atribuciones de los artículos 76 y 99 inciso 3° de la Constitución Nacional

La experiencia institucional puso de manifiesto un supuesto no previsto por el constituyente, ni por el legislador: la posibilidad de que el Poder Ejecutivo dicte decretos en los que se invocan simultáneamente las atribuciones del artículo 99 inciso 3° y el ejercicio de facultades delegadas del art. 76. El tema ofrece ciertas complicaciones al órgano de control, sobre todo cuando han mediado delegaciones por presentarse una situación de emergencia pública. En este caso, sería difícil determinar un exceso respecto de las bases de la delegación, puesto que podría argumentarse que, en todo asunto que las infringe, el Poder Ejecutivo se ha amparado en la atribución del 99 inciso 3°, frente a lo cual, los ítems del control serían distintos.

En el primer caso en que se planteó esta situación, la Comisión de la ley 25.414 sostuvo que se trataba de facultades de diferente naturaleza que debían interpretarse restrictivamente. Así, entendió que determinadas disposiciones de la medida bajo control excedían el concepto de necesidad y urgencia que había acompañado la declaración de emergen-

⁴⁰ Arts. 18 y 19 de la ley 26.122.

cia pública. Finalmente, concluyó que correspondían a facultades que excedían el mandato del art. 99 inciso 3°, para considerarlas incluidas en el control de la comisión de la ley 25.414 y aconsejar su rechazo por no encuadrarse en cuanto temas, materias y bases a la delegación efectuada.

Con la vigencia de la ley 25.561, se verificaron tres supuestos en los que dictámenes de minoría señalaron que el Poder Ejecutivo había violado lo dispuesto en el art. 99 inciso 3°⁴¹ y en otros dos, se habían limitado a manifestar que no analizarían las medidas dictadas con invocación de la facultad para dictar decretos de necesidad y urgencia⁴².

Sin perjuicio de que la puesta en funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente prevista en la Constitución permite centralizar en un solo órgano, el examen de los dos tipos de facultades legislativas del Poder Ejecutivo, se advierte que para precisar y facilitar el control a su cargo, sería conveniente que no se dictaran normas con la invocación del ejercicio conjunto de ambas atribuciones.

Un reglamento no puede ser de necesidad y urgencia y delegado al mismo tiempo. Además, los presupuestos sustanciales habilitantes del dictado de uno y otro difieren significativamente. Esta distinción tiene su razón de ser en que los dictados en base a delegaciones legislativas han tenido la intervención previa del Congreso a través de la sanción de la ley delegante.

Por lo demás, debe recordarse que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se pronunció en contra del empleo de decretos de necesidad y urgencia por el Presidente, con el objeto de remediar una situación de emergencia invocada previamente por el Congreso para efectuar determinadas delegaciones y con el fin de solucionar la misma problemática ("Provincia de San Luis")⁴³; jurisprudencia que fue modificada en el precedente "Bustos" (Fallos: 327:4495).

Lamentablemente la ley en examen, perdió la oportunidad de reglamentar un procedimiento de numeración y denominación autónoma para este tipo de decretos, lo cual habría favorecido un mejor control, al facilitar el seguimiento de las posteriores modificaciones de aquéllos.

⁴¹ Exptes. 284FE-03, 394FE-02 y 1084FE-02.

⁴² Exptes. 107FE-02 y 1814FE-02.

⁴³ Fallos: 326417.

4. La constitucionalidad de la ley 26.122 y los efectos del silencio del Congreso

Como anticipáramos, una de las causales de la demora en la sanción de la reglamentación comentada, fue la dificultad para lograr consenso en el Congreso con relación al tema de los efectos del silencio en materia de control parlamentario.

La jurisprudencia anterior a la reforma constitucional consideró que la ausencia de pronunciamiento del Congreso de la Nación frente al dictado de un decreto de necesidad y urgencia, importaba su consentimiento sobre la medida, es decir, se atribuía al silencio del Poder Legislativo un efecto o sentido positivo (Caso "Peralta")⁴⁴.

La mayoría de los proyectos parlamentarios y un importante sector de la doctrina nacional⁴⁵, entendió que se debía atribuir al silencio efecto negativo, abrogatorio, o no convalidante.

Desde este criterio, se sostiene que la regla general que vela el ejercicio de funciones legislativas al Poder Ejecutivo, y la obligación de tratamiento expreso del Congreso, sumadas a la aplicación extensiva de lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que prohíbe la sanción ficta de leyes, conducen a que la ausencia de pronunciamiento equivalga a la caducidad o no convalidación del decreto.

La ley 26.122, recoge una postura diversa. En efecto, reproduce el texto constitucional en cuanto exige de las Cámaras un tratamiento expreso e inmediato de los decretos de necesidad y urgencia y delegados, pero no castiga la medida del Poder Ejecutivo con la sanción de la derogación, ante el silencio o inactividad del Congreso. Los legisladores representantes de las minorías han objetado esta norma por plasmar un efecto positivo o convalidatorio ante el silencio parlamentario.

Con fundamento en que la ley reglamentaria es contraria a la legalidad y a la división de poderes, se promovió una acción de amparo tendiente a que se declare la inconstitucionalidad de la norma, pero en primera instancia se desestimó formalmente el planteo por considerarse

⁴⁴ Fallos: 313:1513.

⁴⁵ Bulart Campos, Germán (1997a), *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo III, Buenos Aires, Ediar, pp. 160/1 y 251, por todos.

que la accionante carece de legitimación activa por no haber demostrado una afectación concreta, ni que una eventual sentencia favorable resulte apta para repercutir de modo sustancial o directo en la esfera de intereses de los ciudadanos que la asociación actora representa, dado que no concreta ni define el perjuicio más allá del invocado agravio a la legalidad. Por lo demás, también se señaló que no se advertía que se tratara de la única oportunidad de obtener una tutela judicial efectiva sobre el derecho que se alegaba conculcado⁴⁶. Apelado este pronunciamiento, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, destacó que el hecho de que la normativa cuestionada no fije un plazo determinado dentro del cual el Congreso de la Nación debe manifestar su "rechazo o aprobación" de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo afectaría, no a un grupo social determinado, sino a todos los habitantes del país. En ese orden de ideas, la Cámara recordó la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación según la cual, la posición de un ciudadano o habitante del país, no es apta para autorizar la intervención de los jueces a fin de ejercer su jurisdicción, por cuanto dicho carácter es de una generalidad tal que no permite tener por configurado el señalado interés que legitima su intervención⁴⁷.

Con motivo de la reforma del año 1994, autorizada doctrina sostuvo que una reglamentación en el sentido adoptado por la ley 26.122, no sería inconstitucional⁴⁸. Inclusive, autores que no comparten la solución adoptada por el legislador, reconocen que difícilmente pueda ser declarada inconstitucional por esta causa⁴⁹.

El tema es discusión merece —al menos— dos evaluaciones.

⁴⁶ "Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/ EN- ley 26.122 s/ Amparo ley 16.986", Juzgado Nacional de Primera instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11, sentencia del 21 de diciembre de 2006.

⁴⁷ "Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/ EN Ley 26.122 s/ Amparo Ley 16.986", Sala I, fallado el 19 de junio de 2007.

⁴⁸ Comadrea, Julio R. (1996). Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional. En *Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, p. 282.

⁴⁹ Badeni, Gregorio, Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente, *La Ley*, suplemento del 21 de julio de 2006. Buenos Aires; Santiago, Alfonso (Is) y Veramendi, Enrique (2006). Comentarios iniciales a la ley 26.122. El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo. *Jurisprudencia Argentina 2006-IV*, Fascículo 5, p. 30.

a) Aplicación del artículo 82 de la Constitución Nacional

En primer lugar, es necesario verificar si el artículo 82 de la Constitución Nacional es aplicable al supuesto *sub examine*.

Algunos autores, extraen de las discusiones de la convención constituyente, el fundamento para considerar que esta norma se incorporó al texto constitucional, con la intención expresa de actuar como límite a la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Peralta"⁵⁰. A tal efecto, recurren a palabras del convencional Ortiz Pellegrini, y le atribuyen la fuerza de una interpretación auténtica⁵¹.

Es aconsejable actuar con cierta prudencia al momento de buscar estos argumentos de autoridad en los dichos de los constituyentes, habida cuenta de cómo quedó conformado el grupo heterogéneo que acompañó el núcleo de coincidencias básicas, y cómo se trabajó durante la Convención. No sería éste, el primer tema en el cual se advierte que los constituyentes que votaron por una determinada reforma, lo hicieron por razones distintas y atribuyéndole efectos sustancialmente opuestos⁵².

Si de una interpretación auténtica se trata, habrá que destacar la disparidad de criterios sostenidos en el debate de la Convención Constituyente. El miembro informante de la Comisión Redactora explicó la existencia del artículo 82, en la necesidad de descartar los procedimientos de sanción ficta de proyectos de ley en casos de urgencia, que oportunamente había recomendado el justicialismo en el Consejo para la Consolidación de la Democracia del 1992. En el acuerdo de partidos que llevó al dictado de la ley 24.309, se cedió ante el argumento de que el mecanismo de sanción ficta afectaba la eficacia del contralor legislativo por los partidos de

⁵⁰ Schinelli, Guillermo Carlos, Decisiones expresas del Congreso (el artículo 82 de la Constitución Nacional), en *Derecho Constitucional*, Buenos Aires. El Derecho, 24-04-07. Volumen 2006.

⁵¹ En su exposición del 28 de julio de 1994 (19ª reunión, 3ª sesión ordinaria), el citado convencional remarcó: "Existe una etapa legislativa porque el Congreso debe, necesariamente, aprobarlo o revocarlo. Si falta la segunda etapa que quede claro que el decreto será nulo de nulidad absoluta".

⁵² Baste como ejemplo, lo ocurrido con el artículo 38 con relación a los alcances de la declaración allí efectuada respecto de los partidos políticos (2ª reunión, sesiones 15ª y 16ª, correspondientes a los días 22 y 25 de julio de 1994).

la oposición, y se aceptó proyectar una norma de las características del artículo 82 incorporado.

De todos modos, García Lema, destacó que en lo que respecta a los decretos de necesidad y urgencia, ahora que el artículo 82 establece que el Congreso debe expedirse expresamente, "tanto para la aprobación del decreto o para su rechazo debe mediar una voluntad expresa del mismo"⁵³.

Por su parte, el convencional Natale, interpretó que el artículo 82 establece la prohibición de hacer algo que ya estaba excluido de nuestro ordenamiento constitucional y que establece una restricción para lo que hipotéticamente a alguien se le había ocurrido que iba a hacer. Finalmente, advierte que la ubicación de la norma en el texto constitucional, no permite tener certeza sobre el alcance que se le quiso otorgar, y no descarta que entre los sectores del Pacto de Olivos se generen al respecto discrepancias interpretativas⁵⁴.

Por último, las palabras del convencional Torres Molina, también pusieron de manifiesto que la inclusión del artículo 82, no importaba automáticamente la nulidad de un decreto de necesidad y urgencia ante el silencio del Congreso. En efecto, en su discurso, señala que si bien no se puede producir una sanción tácita o ficta de los decretos de necesidad y urgencia, no hay plazo que establezca su duración, siempre y cuando la ley no lo reglamente. En ese sentido, añade que con la reforma se le otorga al Poder Ejecutivo la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia sin límites en cuanto a la vigencia, si no son considerados por el Congreso, aún cuando no existe la aprobación ficta, según se incorpora en el artículo 82.

En suma, las opiniones reseñadas, dejan expuesta la diversidad de pareceres sustentados por quienes votaron las normas constitucionales examinadas, y permiten relativizar el valor interpretativo de las expresiones de unos, en detrimento de lo sostenido por otros señores convencionales.

⁵³ García Lema, 18ª reunión, 3ª sesión ordinaria (27 de julio de 1994).

⁵⁴ Natale, Alberto, 19ª reunión, 3ª sesión ordinaria (28 de julio de 1994): "no sé por qué lisa y llanamente no la incluyeron en el capítulo de los decretos de necesidad y urgencia, lo que hubiera sido mucho más simple. La pasieron un poco "de costado", por lo que sospecho que va a causar alguna discusión en el Congreso de la Nación. Por lo menos pienso que entre los sectores del Pacto de Olivos va a generar alguna discrepancia interpretativa".

En otro orden de ideas, si se realiza una interpretación sistemática de la Constitución Nacional, puede argumentarse que el artículo 82 no es de aplicación directa, toda vez que está enmarcado en el texto constitucional en el Capítulo quinto referido a la formación y sanción de las leyes⁵⁵. A tal punto ésta no es la regla para todo el obrar del Congreso, que en los casos de declaración de estado de sitio y de intervención federal por parte del Poder Ejecutivo en receso del Congreso, su falta de pronunciamiento posterior, no ha importado la derogación de dichas medidas⁵⁶. Cabe añadir que, en el último supuesto, se destaca que la terminología constitucional es idéntica a la del artículo 99 inciso 3º, en tanto se refiere a la convocatoria al Congreso para su "tratamiento".

También podemos destacar que, cuando la Constitución ha querido atribuir al silencio del Congreso una consecuencia distinta de la convalidación, lo ha dejado sentado con meridiana claridad. Tal es el caso de la designación de funcionarios o magistrados que requieren acuerdo del Senado "en comisión" durante el receso del Congreso. El artículo 99 inciso 19 le impone a la falta de pronunciamiento una consecuencia abrogatoria: las designaciones "expirarán al fin de la próxima Legislatura".

En segundo término, corresponde evaluar si aún considerando aplicable al caso en estudio, lo dispuesto en el referido art. 82, la reglamentación establecida en la ley reglamentaria comentada, es inconstitucional. La objeción centrada en esa norma, resulta insuficiente ya que, si lo que el constituyente no quiso, es que se considere que media pronunciamiento del Congreso, cuando éste no se expide sobre el tema, no podría sostenerse que la voluntad del Poder Legislativo es la desaprobación o derogación del decreto, si sólo hay silencio o falta de expresión de las Cámaras. Por otra parte, la consigna clara del inciso 3º del art. 99, en cuanto exige el "expreso" tratamiento, impide obviar este paso.

Por sanción *ficta* no puede entenderse sólo el concepto de "aprobación". Recuérdese que se sancionan tanto las leyes que crean nuevas

⁵⁵ Título primero de la Sección primera de la segunda parte de la Norma Fundamental. Inwil, Guido S. (1994), Reglamentos de necesidad y urgencia. En Primeras Jornadas nacionales sobre instituciones administrativas en la Reforma Constitucional. Edición especial de la *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, año XVII, N° 194. Buenos Aires, p. 77.

⁵⁶ Artículo 99 incisos 16 y 20 de la Constitución Nacional.

normas como aquellas que derogan disposiciones anteriores. Sancionar es aprobar un texto que puede tener cualquier contenido. En nuestro supuesto, puede ser favorable o contrario al decreto en estudio. Además, la aplicación extensiva del art. 82 tampoco sería muy ortodoxa si las Cámaras se expiden mediante sendas resoluciones.

Otro argumento en este sentido es que no se advierte por qué se intenta sancionar un órgano distinto —Poder Ejecutivo—, por la mora o negligencia del Congreso en ejercer el control que le ha sido encomendado. Se supone que aquél a quien se le ha quitado una porción de su competencia (supuesto de los decretos de necesidad y urgencia), debería ser el primer interesado en reivindicarla para sí o controlar la legalidad del ejercicio que se ha hecho de ella.

No parece razonable que en lugar de preverse mecanismos que induzcan al Congreso a cumplir con el texto constitucional —expreso e inmediato tratamiento—, se premie tal desidia con la caída del decreto que el Presidente, puede haber dictado válidamente de acuerdo a facultades propias, como lo es la establecida en el artículo 99 que enumera cuáles son "sus" atribuciones. En esta línea de pensamiento se inscribe la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Rodríguez"⁵⁷, en tanto el tribunal consideró que la omisión legislativa en sancionar la ley especial y crear la Comisión Bicameral Permanente, no podía privar *sine die* al titular del Poder Ejecutivo de una facultad conferida por el constituyente.

b) Cambios producidos por la ley 26.122 y su incidencia en el control judicial

La voluntad del legislador, se ve reflejada en la exposición del miembro informante de la ley 26.122 en el Senado —su cámara iniciadora—, quien sostuvo que no se vulneraba el art. 82 de la carta magna, si en la norma se omitía establecer una consecuencia directa al silencio congresual; o si se preveía que el silencio importaba rechazo de los decretos sometidos a control parlamentario o si se imponía al Parlamento un plazo para expedirse. En oportunidad del debate parlamentario, se interpretó

⁵⁷ Fallos: 329:2851.

que el único límite establecido por el art. 82 citado, era el establecimiento de un sentido ratificatorio al silencio de Congreso⁵⁸.

La distinción efectuada pone en consideración una tesis intermedia, entre los extremos de la asignación al silencio de un efecto derogatorio o de la atribución del carácter ratificatorio. Ello es así, pues se ha dicho que la no convalidación expresa del Congreso, no deberá interpretarse como "ratificación o convalidación" del decreto en examen. Se propone entonces diferenciar entre la vigencia de la norma, y su declaración de validez o aprobación por parte del Poder Legislativo. En caso de que se omita el pronunciamiento inmediato y expreso del Congreso, con relación a una medida de carácter legislativo dictada por el Presidente, el decreto seguirá vigente, pero no se lo entenderá "aprobado" por las cámaras. ¿Cuál será la diferencia de efectos entre una y otra alternativa?

Es claro que el control judicial puede efectuarse desde el momento del dictado del reglamento de necesidad y urgencia o delegado. La ratificación o aprobación legislativa permite sortear para el futuro, vicios originales de toda medida que haya sido dictada sin que se verifiquen los presupuestos que habilitaban al Poder Ejecutivo a hacer uso de esta atribución (vgr. si no se daba la razón de urgencia, o no mediaron circunstancias excepcionales que hicieren imposible seguir el procedimiento normal de formación y sanción de las leyes, conf. art. 99 inciso 3° CN). En este supuesto, la Corte Suprema de Justicia, ha entendido que las medidas adoptadas por el Presidente serían nulas desde la fecha de su dictado, y sólo producirían válidamente efectos a partir de la sanción de la ley que ratificara el decreto del Poder Ejecutivo, por existir desde ese entonces, una norma de rango legal que adoptó tal decisión⁵⁹.

Podría decirse que ahora, ante el silencio, el decreto adolecerá de cierta precariedad. Como se ha dicho, se tratará de una norma vigente en tanto no sea expresamente rechazada por el Congreso, porque así lo establece la ley 26.122. Sin embargo, ante la ausencia de pronunciamiento expreso, el alcance del control judicial podrá ser más intenso. Un fallo judicial puede anular una medida de las examinadas en este trabajo, si no

⁵⁸ Versión taquigráfica provisional del Senado de la Nación de fecha 6 y 7 de julio de 2006, pp. 198/9.

⁵⁹ Fallos: 323:1566.

se dan los requisitos constitucionales para que el Presidente desplace al Congreso en la adopción de decisiones de competencia legislativa. Pero, de mediar pronunciamiento expreso de aprobación parlamentaria, al momento de la revisión con respecto a determinados requisitos (ej. verificación de la existencia de razones de urgencia), la Justicia sólo podrá anular los efectos desde el dictado del decreto y hasta el pronunciamiento del Congreso, dado que el aval expreso del Congreso, puede considerarse una declaración de emergencia en la materia.

Ahora bien, estos efectos que no eran discutibles cuando las Cámaras ratificaban mediante leyes, ¿Pueden hacerse extensivos a las resoluciones? Con una respuesta negativa, se ha considerado que, a lo sumo, podría decirse que los jueces se verán limitados en su margen de apreciación cuando haya mediado el aval del Congreso al decreto dictado por el Poder Ejecutivo⁶⁰.

Santiago y Veramendi advierten que el empleo de resoluciones de ambas cámaras como mecanismo para expresar su aprobación o rechazo a los decretos en cuestión, impedirá mantener la jurisprudencia de la Corte que consolidó los efectos reseñados, cuando analizaba los alcances de los pronunciamientos del Congreso a través de leyes ratificatorias⁶¹.

Desde otro enfoque, se podría sostener que la adopción de la forma "resolución", es una de las modalidades posibles para obtener un pronunciamiento del Parlamento sobre la validez de la medida de naturaleza legislativa dictada por el Presidente. No correspondería limitar los efectos de la decisión del Congreso, obligando al legislador a dictar a continuación una ley, en el mismo sentido que el acto que ha sido ratificado por sendas resoluciones de las cámaras. En definitiva, el interrogante es si la mencionada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, es aplicable a resoluciones aprobatorias. Al delinear la jurisprudencia recordada, el Tribunal sostuvo: "Sin embargo, esa norma revela que la intención del Poder Legislativo ha sido la de conferir rango legal [ley 25.237] a los con-

⁶⁰ Santiago, Alfonso (h) y Thury Cornejo, Valentín (2002), *Tratado de la delegación legislativa*, Buenos Aires, Abaco, p. 472.

⁶¹ Santiago, Alfonso (h) y Veramendi, Enrique (2006), Comentarios iniciales a la ley 26.122. El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo, *Jurisprudencia Argentina* 2006-IV, Fascículo 5, p. 33.

tenidos que fueron plasmados en el decreto 285/99, [...], con indiferencia de la imperfecta técnica legislativa"⁶². Podría sostenerse que aún mediante las resoluciones previstas en la ley 26.122, el Congreso manifiesta de manera indubitable su intención de conferir rango legal a los contenidos plasmados en el decreto sometido a su control. Estaríamos ante una modalidad diferente para dar la aprobación parlamentaria, pero la norma mantendría su carácter legislativo. Cabe concluir entonces, que pueden observarse algunas diferencias entre la aprobación expresa de un decreto y la omisión de pronunciamiento respecto de aquél.

Por las razones expuestas entendemos que, en principio, el art. 82 de la Constitución no puede conducir sin más a la tacha de inconstitucionalidad de la ley reglamentaria sancionada, ya que aún cuando se lo considere aplicable, una interpretación posible y razonable de aquél, permite exigir un pronunciamiento expreso del Congreso, tanto para aprobar como para desechar el decreto. Ante el silencio de aquél, ante su mora no imputable al Ejecutivo, es razonable que se mantenga la vigencia del decreto de necesidad y urgencia, dictado en ejercicio de atribuciones constitucionales.

5. Estado actual del control parlamentario. Consideraciones finales

a) Primeros pasos de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo

Al cabo de un año y medio de la sanción de la ley que reglamenta su labor, y en atención a la expectativa generada por su puesta en funcionamiento, resulta interesante observar cómo ha trabajado esta comisión de trabajo bicameral y extraer de ello algunas conclusiones.

Se destaca que al mes de noviembre de 2007, la Comisión de Trámite Legislativo, dictaminó sobre 407 medidas dictadas por el Poder Ejecutivo nacional entre agosto del año 1994 y el año 2007⁶³. De ese conjunto de actos examinados, se advierte que aun incluyendo trámites previos a

⁶² Fallos: 325: 2394.

⁶³ Conf. detalle publicado por la Comisión, en el apartado Novedades, de su espacio en la página web del Senado de la Nación: www.senado.gov.ar.

la constitución de la comisión bicameral, las cámaras se pronunciaron sobre un 60% de esas medidas, en tanto que sólo se expidió el Senado en un 2% de los casos, y lo hizo exclusivamente la Cámara de Diputados en el 5% de ellos.

Ahora bien, para evaluar la aplicación del mecanismo de control establecido en el artículo 99 inciso 3° de la Constitución Nacional y en la ley 26.122, se debe observar el trámite acordado a los decretos de carácter legislativo dictados por el Presidente de la Nación luego del mes de octubre de 2006. Así se observa que la Comisión dictaminó sobre 48 medidas.

La Comisión actuó con celeridad en el estudio de los decretos sometidos a su consideración, cumpliendo en general con el plazo de 10 días establecido en la norma fundamental; sin embargo, desde fines de julio de 2007, tal vez por la incidencia que un año electoral tiene en la dinámica del Poder Legislativo, los plazos de tratamiento se extendieron. El resultado del examen realizado fue que la Comisión tomó un promedio de 15 días para estudiar los decretos dictados por el Presidente desde su integración.

El otro dato importante para relevar es si las Cámaras se han expedido sobre los dictámenes de la Comisión bicameral, y en qué plazo lo han hecho. Al respecto, se advierte —manteniendo la muestra de 48 medidas— que ambas cámaras sólo se expidieron en 22 casos. En 2 asuntos sólo medió pronunciamiento del Senado y en otros 3, únicamente se expidió Diputados. En suma, más del 50% de los decretos de carácter legislativo, dictados por el Presidente entre octubre del año 2006 y noviembre del año 2007, si bien cuentan con dictamen de la comisión de control, no han sido aprobados expresamente por el Congreso de la Nación.

El tiempo promedio que ha tomado a las Cámaras emitir su pronunciamiento, ha sido de tres meses y medio. También es llamativo que, pese al texto de la ley 26.122, los dictámenes de la Comisión propongan el dictado de una resolución conjunta de ambas cámaras, lo cual atenta contra el carácter simultáneo de sus pronunciamientos, previsto por los constituyentes.

Finalmente se observa que en los dictámenes de mayoría, aún cuando la ley reglamentaria sólo contempla el análisis de la legalidad de los decretos, se introducen consideraciones cualitativas, en pos de flexibilizar el criterio de evaluación cuando se trata de un decreto que, en lugar de cer-

cenar derechos, procura su restitución, o la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores. En ese sentido, se ha justificado el uso de estos instrumentos excepcionales en la medida en que se implementen “políticas progresistas” como en materia de convenios colectivos de trabajo, reivindicaciones salariales, aumentos de haberes jubilatorios, entre otros⁶⁴.

b) Consideraciones actuales sobre el control parlamentario

El control parlamentario ha tenido una significativa evolución desde la instauración del parlamento inglés como un claro contenedor, confrontador y controlador del omnímodo poder real hasta nuestros días en los que la estructura parlamentaria por bloques y el sistema de partidos políticos, ha desvirtuado, salvo insólitas excepciones, el alcance del control del Parlamento o Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo y de sus actos. En efecto, la Historia ha puesto en evidencia que en los sistemas democráticos media identidad entre el partido político gobernante y los bloques mayoritarios del Parlamento, hallándose sumamente limitada la voluntad de control de los últimos con relación al primero, habida cuenta de que responden a los mismos líderes políticos, cuando no es el líder partidario, el propio Presidente. En tal sentido, De Vergottini ha descrito la producción de un nuevo dualismo funcional, que contempla como polos de la relación de control, por un lado, a los partidos de la minoría que se expresan en la oposición parlamentaria y, por otro, al partido de la mayoría, o una coalición mayoritaria, que se manifiestan en la mayoría parlamentaria y en el gobierno⁶⁵.

Esta situación ha llevado a considerar el principio de separación de poderes desde una perspectiva diferente de la tradicional, habida cuenta de que las garantías preservadas originariamente por el control del Legislativo sobre el Ejecutivo, han pasado a protegerse mediante el

⁶⁴ Este aspecto, ha sido destacado en el Informe N° 40 de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), “¿Decretos de Necesidad y Urgencia bajo el control parlamentario? Informe de los primeros seis meses de funcionamiento de la Comisión Permanente de Trámite Legislativo”, Eugenia Braguinsky, María Fernanda Araujo y Leila Mesinygier.

⁶⁵ De Vergottini, Giuseppe (2005), *Derecho constitucional comparado*, Buenos Aires, Editorial Universidad, p. 295.

control ejercido por las minorías de la oposición sobre la mayoría parlamentaria y por el Poder Judicial. El Congreso ha perdido, así, el papel de principal controlador de la actividad del gobierno, como consecuencia de que las lealtades partidarias y de bloques enervan las funciones de frenos y contrapesos recíprocos que deben tener los órganos legislativo y ejecutivo⁶⁶; y han mermado los efectos jurídicos del control parlamentario sobre la acción objeto de control⁶⁷.

Oportunamente adoptamos la definición de control parlamentario elaborada por Mora-Donatto, quien entiende que éste debe ser concebido como un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata. Desde esta noción de control parlamentario se ha destacado también la existencia de una responsabilidad política difusa que conduce a un debilitamiento del gobierno, y la generada por la libertad de crítica de la oposición parlamentaria. Lo interesante del criterio transcripto, es que permite sostener el control parlamentario en regímenes presidencialistas ya que —en palabras de la autora citada— el simple hecho de desplegar el control, tiene por efecto “evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado”⁶⁸.

La realidad de los sistemas democráticos con la actual incidencia de los partidos políticos y sus expresiones en el Congreso —los bloques parlamentarios— ha puesto de manifiesto la falta de interés de las mayorías legislativas en controlar al Poder Ejecutivo, control que ha quedado en cabeza de las minorías opositoras. En Argentina el control parlamentario sobre el producto del ejercicio de facultades legislativas por parte del presidente, no es ajeno a los efectos de la dinámica descripta.

La coalición mayorías parlamentarias-gobierno, tuvo incidencia directa en la demora de la ley reglamentaria de las funciones de la Comi-

⁶⁶ De Vergotini, op. cit. p. 295.

⁶⁷ Gutiérrez y Gutiérrez, Ignacio (1995). *Los controles de la legislación delegada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 67.

⁶⁸ Mora-Donatto, Cecilia (2006). *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso Mexicano en su memoria*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 185 y 186.

sión Bicameral Permanente de Control⁶⁹ y así se puso de manifiesto en el debate parlamentario de la ley 26.122⁷⁰. La mayoría calificada exigida por la Constitución para su aprobación, no sirve para justificar los escasos dictámenes que se produjeron con relación al uso hecho por el Presidente de las facultades legislativas. En suma, la modalidad de control ejercida desde el año 1994 hasta la sanción de la ley en examen, dejó al descubierto un escaso interés del Parlamento argentino en ejercer efectivamente y con rigor, el control que le ha sido encomendado en la Constitución Nacional⁷¹.

En lo que respecta a la forma en que el legislador ha resuelto el tema del silencio del Congreso, con la sola exigencia de que éste trate el dictamen de la Comisión de modo expreso e inmediato, asegurando la vigencia del decreto hasta que medie un rechazo expreso de ambas cámaras, se ha manifestado que la nueva ley no habrá variado en nada la situación existente.

Entendemos que no parece fácil obligar el expreso tratamiento; sin embargo la norma vigente abrió la posibilidad de tres vías de acción:

1) La primera de ellas fue anticipada por Badeni, quien sostuvo que la sugestiva sumisión manifestada por las mayorías de las Cámaras del Congreso a la voluntad presidencial, podría determinar la inmediata convalidación expresa de sus actos legislativos⁷². Sobre el particular, cabe reconocer que, durante el período examinado, en todos los dictámenes de mayoría de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo (Ley 26.122), se ha propuesto la declaración de validez de los decretos examinados;

⁶⁹ Schinelli, Guillermo Carlos (2006). Decisiones expresas del Congreso (el artículo 82 de la Constitución Nacional). *El Derecho, Serie Especial de Derecho Constitucional*, 22 de agosto de 2006. Buenos Aires, Universitas.

⁷⁰ Versión taquigráfica provisional del Senado de la Nación, sesión del 6 y 7 de julio de 2006.

⁷¹ A similar conclusión llegan Salvadores de Arzuaga, Carlos (1997). *Formulaciones, proposiciones y anotaciones para interpretar la delegación legislativa*. *La Ley 1997-A*. Buenos Aires, p. 984, y Cullen, Iván José María (2001). *Delegación legislativa: sentido y alcance del art. 76 de la C.N.*, *Revista del Departamento de Derecho*. Centro de Estudios Políticos Estratégicos Americanos, volumen 2, p. 15.

⁷² Badeni, Gregorio, Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente, *La Ley*, suplemento del 21 de julio de 2006, Buenos Aires.

2) En segundo lugar, puede suceder que pese a la inacción de la Comisión bicameral o de las Cámaras del Congreso, las minorías parlamentarias presenten sus respectivos dictámenes y propongan su tratamiento sobre tablas por el pleno de las cámaras. Cabe destacar que en la totalidad de los decretos dictados luego de la integración de la comisión, los legisladores de la oposición presentaron dictámenes en minoría, por entender que no estaban configurados los presupuestos constitucionales que habilitaban al Presidente a dictar dichos actos. El objetivo de este camino es difundir ante la opinión pública sus posturas, como resguardo para que la sociedad cuente con elementos para juzgar la conducta de los gobernantes y exigirles que rindan cuentas, al menos mediante la aplicación de su fuerza electoral⁷³, y generar fundamentos para ser utilizados en ocasión del control judicial; por último

3) No descartamos que la referencia expresa en la ley, a la obligación de las Cámaras de dar "inmediato y expreso tratamiento" a los decretos producto del ejercicio de facultades legislativas, legitime a los ciudadanos con derechos afectados por la vigencia de esos actos, para obtener judicialmente que se obligue a las Cámaras a considerarlos. Desde este punto de vista, la sanción de la ley 26.122 importará un avance sobre el *status quo ante*.

En el derecho parlamentario argentino están dadas las condiciones para que la oposición pueda realizar lo que se ha dado en llamar el control "en el Parlamento", constituido por las actuaciones de sus legisladores, o de sus bloques parlamentarios, que tienen capacidad de fiscalización al expresar su voluntad, haciendo llegar sus observaciones a la opinión pública a través de la publicidad y debate que acompañan las actividades de las cámaras. De este modo, la minoría también contribuye a controlar al gobierno, a través de todas las actividades parlamentarias, debilitándolo o haciéndolo rectificar sus acciones, incidiendo así, en el control social y en el político electoral⁷⁴.

Desde su constitución en noviembre de 2006, la conducción y ma-

yoría de los integrantes de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo, se han mantenido en manos de la misma fuerza política, la cual se corresponde con el partido de gobierno. En este escenario, se hace difícil evaluar si la reglamentación que analizamos ha favorecido el cumplimiento del fin buscado por el constituyente cuando incorporó los decretos de necesidad y urgencia y los delegados al texto constitucional: "atenúar el presidencialismo". Un nuevo desafío se presentará ante un cambio en la proporción de la representación política en las cámaras legislativas. En tal circunstancia, será muy interesante observar si se mantienen los mismos criterios de análisis sostenidos hasta hoy en los dictámenes de mayoría y minoría de la comisión en estudio.

Bibliografía

- Aragón Reyes, Manuel (1995), *Constitución y control del poder*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Badeni, Gregorio, Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente, *La Ley*, suplemento del 21 de julio de 2006. Buenos Aires.
- Balbín, Carlos (2004), *Reglamentos delegados y de necesidad y urgencia*. Buenos Aires: Editorial La Ley.
- Barra, Rodolfo Carlos (1998), Decretos de necesidad y urgencia. El caso "Rodríguez", *La Ley* 1998-B:1362. Buenos Aires.
- Barra, Rodolfo Carlos, Reglamentos Administrativos, *La Ley* 1999-F:1034. Buenos Aires.
- Bidart Campos, Germán (1997a), *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo III, Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, Germán (1997b), Actualmente, los decretos de necesidad y urgencia están constitucionalmente prohibidos", *El Derecho* 162:392. Buenos Aires: Universitas.
- Bidart Campos, Germán (1998), Los decretos de necesidad y urgencia y el control constitucional. *La Ley* 1998:288. Buenos Aires.
- Canda, Fabián O. (1998), "Aeropuertos": Un fallo con turbulencias (Intervención de superintendencia, legitimación procesal control de los decretos de necesidad y urgencia en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación), *El Derecho* 177:765. Buenos Aires: Universitas.
- Canosa, Armando (2000), La delegación legislativa en la nueva Constitución, En *Estudios sobre la Reforma Constitucional*, Volumen: 1. Buenos Aires: Depalma.

⁷³ Aragón Reyes, Manuel (1995). *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, p. 166.

⁷⁴ Aragón Reyes, Manuel (1995). *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, p. 171.

Cayuso, Susana, *Suplemento La Ley* del 21-07-2006, Columna de opinión, Buenos Aires.

Comadira, Julio R. (1996). Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional. En *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Cullen, Iván José María (2001), Delegación legislativa: sentido y alcance del art. 76 de la C.N., *Revista del Departamento de Derecho - Centro de Estudios Políticos Estratégicos Americanos*, volumen 2.

De Vergottina, Giuseppe (2005), *Derecho constitucional comparado*. Buenos Aires: Editorial Universidad.

Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Mateo (2000), Executive- Legislative relationship in Argentina from Menem's decretazo to a new style?. Center for Studies in Applied Public Policies, en Ferreyra, Raúl Gustavo, Crisis de las potestades del Congreso. A propósito de algunas patologías del sistema de gobierno presidencialista argentino. Obtenido el 19 de enero de 2006, de <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/346/14.pdf>.

García Lensa, Alberto (1994). *Las reformas del sistema institucional. El núcleo de coincidencias básicas*. Capítulo IX. En La reforma de la Constitución explicada por los miembros de la Comisión de Redacción. Rosario: Rubinzal Culzoni.

García Lema, Alberto, Un nuevo caso de delegación legislativa. La ley 25.414, *El Derecho - Serie de Derecho Constitucional* de fecha 18 de mayo de 2001, p. 2. Buenos Aires: Universitas.

Gauna, Juan Octavio, *Delegación legislativa y decretos de necesidad y urgencia*. En La Constitución Argentina de nuestro tiempo, Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Políticos Administrativos y Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, p. 165.

Gutiérrez y Gutiérrez, Ignacio (1995), *Los controles de la legislación delegada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Loira, Valeria y Luera, Claudia (2004), Comentario a la ley 25.918. La tercera, será la vencida?, *Jurisprudencia Argentina*, 2004-IV fascículo 2, suplemento del 13 de octubre de 2004. Buenos Aires.

Loá, Félix (1989), La delegación legislativa y el control de gestión y seguimiento por la legislatura, *Jurisprudencia Argentina* 1989-IV: 768. Buenos Aires.

Luera, Claudia y Loira, Valeria (2004), Comentario a la ley 25.918. La tercera, será la vencida?, *Jurisprudencia Argentina*, 2004-IV fascículo 2, suplemento del 13 de octubre de 2004. Buenos Aires.

Midón, Mario (1995), Los inciertos límites de la legislación delegada, *El Derecho* tomo 164: 869. Buenos Aires: Universitas.

Mora-Donatto, Cecilia (2006), *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso Mexicano en su encrucijada*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Mora-Donatto, Cecilia (s.a.), Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Publicado en el sitio: www.juridicas.unam.mx/publica/const/cont/4/art/art4.htm.

Patrono, Mario (1981), Le Leggi Delegate in Parlamento, *Revista Diritto e Società* N°3.

Pérez Hualde, Alejandro (1997), Decretos de necesidad y urgencia dos años del artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional, *La Ley* 1997-D:1088. Buenos Aires.

Rennella, María Paula (2003), *Control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados*. En Jornadas organizadas por la Universidad Austral —mayo de 2002—, *Control de la Administración Pública, administrativo, legislativo, judicial*. Buenos Aires: Ediciones RAP.

Salvadores de Arzuaga, Carlos (1997), Formulaciones, proposiciones y anotaciones para interpretar la delegación legislativa". *La Ley* 1997-A. Buenos Aires.

Schinelli, Guillermo Carlos (2006), Decisiones expresas del Congreso (el artículo 82 de la Constitución Nacional), *El Derecho, Serie Especial de Derecho Constitucional*, 22 de agosto de 2006, nota 26. Buenos Aires: Universitas.

Serrano, María Cristina (1999), El Congreso y la legislación delegada, *El Derecho* tomo 182: 1298. Buenos Aires: Universitas.

Tawil, Guido S. (1994), Reglamentos de necesidad y urgencia. En Primeras Jornadas nacionales sobre instituciones administrativas en la Reforma Constitucional. Edición especial de la *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, año XVII, N° 194. Buenos Aires.

Thury Cornejo, Valentín y Santiago, Alfonso (h) (2002), *Tratado de la delegación legislativa*, Buenos Aires: Abaco.

Urrutigoity, Javier (1995), Comentario sobre la delegación legislativa en la reforma constitucional. En *La reforma constitucional interpretada*. Buenos Aires: IEDA, Desalma.

Veramendi, Enrique y Santiago, Alfonso (h) (2006), Comentarios iniciales a la ley 26.122. El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo. *Jurisprudencia Argentina* 2006-IV, Fascículo 5.

EL PODER EJECUTIVO Y LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO (1997-2006)

Ricardo Espinoza Toledo¹

Mónica Miguel Cárdenas²

¿En qué medida la relación Ejecutivo-Legislativo ha permitido la aprobación de leyes importantes? ¿El creciente aumento de iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo, en particular, corresponde a un aumento en la calidad de la legislación? ¿Las leyes que integran el volumen de la legislación corresponden a políticas de solución a problemas de empleo, seguridad, equidad, desarrollo económico, educación, salud y justicia?³

Los cambios recientes en la relación Ejecutivo-Legislativo en el contexto de gobiernos sin mayoría han conducido a la revalorización del Congreso como espacio articulador de la pluralidad política, nulificada anteriormente por la preponderancia del Ejecutivo. El dinamismo del Congreso se ha expresado, entre otros aspectos, en el aumento del volumen de iniciativas impulsadas por los grupos parlamentarios, en el total de iniciativas que procesa cada legislatura, en las alianzas que se dan entre los grupos parlamentarios y en sus relaciones con los poderes federales.

En la literatura mexicana, el análisis cuantitativo ha tenido un desarrollo considerable: se tienen registros del número de actores, de leyes presentadas y aprobadas, de coaliciones formadas y de los votos emitidos en el Pleno. El estudio de la producción legislativa abordado en este trabajo, no obstante, considera tanto la dimensión cuantitativa como la cualitativa. Significa preguntarse acerca de si el contenido de la producción legislativa expresa y procesa los conflictos y soluciones de los asuntos pú-

¹ Doctor en Ciencia Política; Profesor-investigador de la UAM-I; miembro del SNI.

² Maestra en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos; candidata a Doctora en el Posgrado en Estudios Sociales, Línea de Procesos Políticos, UAM-I.

³ Los autores agradecen el invaluable apoyo de la Ministra Guillermina Martínez B.

blicos. En general, puede adelantarse, la producción legislativa en México ha estado confinada a asuntos de importancia menor.

El propósito de este texto es presentar algunas consideraciones metodológicas para el análisis de la producción legislativa con base en la aplicación de un índice de importancia política de la ley adaptado al caso mexicano. La importancia política de la ley y el nivel de conflicto que se genera en el proceso legislativo ofrece un instrumento para la evaluación del desempeño parlamentario que permite identificar el nivel de importancia de las leyes producidas en el Congreso.

En el Primer Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (octubre de 2006) insistimos en la complejidad de la relación Ejecutivo-Legislativo en México en el contexto del multipartidismo; se mostró que la presencia de partidos débilmente institucionalizados dificulta la colaboración entre poderes en la preparación de la ley y retrasa la construcción de acuerdos legislativos. En el texto que ahora se presenta, se aplica un modelo de análisis a las iniciativas que le fueron aprobadas al Poder Ejecutivo durante las Legislaturas LVII, LVIII y LIX.

Se optó por estudiar la propuesta legislativa del Ejecutivo porque en el sistema presidencial mexicano, el Presidente de la República promueve el programa de gobierno a ejecutar durante el sexenio correspondiente. A partir del programa presidencial se determinan las políticas presupuestales y las reformas constitucionales o legales orientadas al alcance de sus objetivos. Su éxito depende del respaldo que le otorgue el Congreso. En un sistema presidencial multipartidista sin mayoría coherente, como el mexicano, el respaldo parlamentario no es fácil de obtener, pues la lógica de la competencia entre poderes presenta escenarios que pueden ir de la cooperación al conflicto⁴. Más aún, es alta la probabilidad de que el Congreso decida no cooperar.

En el marco de la compleja relación Ejecutivo-Legislativo, una iniciativa es políticamente importante cuando está sometida a altos niveles de conflicto: las materias en las cuales los intereses del Presidente de la

⁴ En el sistema presidencial, la separación de poderes constituye un mecanismo de pesos y contrapesos. No obstante, el Ejecutivo, encargado de la administración, participa de la tarea legislativa por medio de la iniciativa, la promulgación, el veto y el decreto; por su parte, el Congreso, además de sancionar leyes, ejerce funciones de control sobre el Ejecutivo (Pasquino, 1997:27).

República y de los Grupos Parlamentarios son más lejanos, la importancia política de las leyes tiende a ser mayor. En las tres legislaturas objeto de este estudio, la mayor parte de iniciativas aprobadas al Presidente de la República resultaron de baja y mediana importancia, mientras que la mayoría de iniciativas de alta importancia (como las llamadas "reformas estructurales" del gobierno de Vicente Fox), distintivas del programa de gobierno del Presidente de la República, quedaron en el grupo de iniciativas pendientes de resolver o rechazadas por el Congreso.

La producción legislativa en gobiernos sin mayoría

El fin del predominio de un solo partido (del sistema de partido hegemónico) significó también el fin de los alineamientos políticos automáticos. La falta de mayorías homogéneas en la integración de la Cámara de Diputados y el Senado se ha expresado en mayores niveles de confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y hasta entre grupos parlamentarios. En ese pluralismo sin mayoría homogénea en el Congreso, los grupos parlamentarios se han convertido en el factor esencial del buen funcionamiento del poder legislativo. En lo sucesivo, cualquier reforma requiere de la construcción de acuerdos entre sensibilidades políticas distintas porque, como es explicable, los actores tienden a la búsqueda del máximo posible de rendimientos políticos.

La reciente configuración de fuerzas políticas en el Congreso (desde 1997) ha marcado la pauta para el desarrollo de nuevas metodologías que permiten estudiar la producción legislativa desde nuevas perspectivas. El posible bloqueo entre poderes o la parálisis legislativa y la crisis de gobernabilidad, situaciones experimentadas por algunos países latinoamericanos, eran problemas que debían prevenirse, al tiempo de fortalecer la confianza en las instituciones, con el fin de consolidar el proceso de democratización política.⁵

⁵ Se entiende por democratización política la consolidación de reglas e instituciones que permiten que la competencia se desarrolle con base en mecanismos institucionales y esté garantizado el derecho de todos a participar en la contienda. Samuel Huntington afirma que un sistema democrático existe y se consolida en la medida en que los gobiernos tienen la capacidad de resolver los problemas contextuales de la sociedad, y se legitiman en esta

Los trabajos dedicados al análisis cuantitativo del desempeño parlamentario en materia de producción legislativa han constituido aportes valiosos, pues ofrecen una primera aproximación a lo que ocurre durante cada legislatura o durante cada periodo de sesiones (Weldon, 2002; Lujambio, 2000; Casar, 2000; Nacif, 2002; Jiménez, 2006). Gracias a ellos es posible contar con una fotografía que ilustra afinidades entre los parlamentarios y sus grupos respectivos a partir de criterios como el voto legislativo (cohesión/disciplina partidaria); las afinidades entre los grupos parlamentarios proclives a la generación de acuerdos (coaliciones); las afinidades y conflicto entre poderes; la cantidad de legislación producida; la tasa de aprobación de iniciativas (eficiencia legislativa); el nivel de contribución legislativa (proporción de iniciativas presentadas por un actor parlamentario con respecto al total) o identificar al promotor del cambio.

Aún cuando se puede evaluar el desempeño parlamentario en términos cuantitativos, el criterio acerca de la calidad de la legislación producida y su proceso, se revela necesario para completar el análisis. ¿Qué tanto la rentabilidad electoral, que persigue cada partido, condiciona la generación de consensos en la aprobación de reformas que atiendan la demanda social? La pregunta esencial es si el Congreso es el espacio donde se discuten y acuerdan medidas legales para atender los grandes problemas prioritarios del país o si, por el contrario, la racionalidad de la minimización de costos y maximización de beneficios (rentabilidad electoral) rebasa la capacidad para construir acuerdos que impulsen políticas de largo alcance.

La práctica parlamentaria en México ha estado asociada a la existencia de redes clientelares que condicionan la construcción de acuerdos. De algún modo, lo ilustra la creciente presentación de iniciativas (que creció en 486% entre 1997 y 2006) y el escaso nivel de aprobación, así como la gran cantidad de iniciativas que quedan pendientes de resolver y donde pueden encontrarse las materias de mayor relevancia. De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, en las Legislaturas LVII, LVIII y LIX,

medida. Asimismo, cuando los gobiernos se suceden unos a otros, aprovechan la oportunidad de mostrar y castigar la incompetencia, la corrupción y los errores cometidos por el gobierno anterior (Huntington, 1994:193).

la proporción de iniciativas con trámite pendiente supera el 50% de las propuestas presentadas: 72% en la LVII, 56% en la LVIII y 68% en la LIX. Por su parte, las iniciativas aprobadas representan el 25% de las presentadas durante la LVII y LVIII Legislaturas; y el 15% en la LIX. Cuadro 1

Conviene subrayar que el incremento en la cantidad de iniciativas presentadas no significa que el Congreso sea más productivo o que tenga mejor desempeño. Que se aprueben pocas o muchas iniciativas tampoco indica el nivel de desempeño parlamentario, porque lo relevante son las materias sobre las cuales se legisla: las cifras informan muy poco acerca del alcance de lo que se aprueba.

La votación de los legisladores en el Pleno, por su parte, permite su ubicación espacial, pero no refleja si esa actuación depende de la línea del líder del partido o del grupo o de consideraciones puramente ideológicas; tampoco dice nada acerca de si las iniciativas se aprueban en su forma original o si se modifican sustantivamente antes de ser votadas. De acuerdo con Adrián Gimete-Welsh, un análisis basado en los votos visibles se funda en datos duros; sin embargo, éstos sólo miden el momento de la decisión (el recuento de los votos), mas no los aspectos latentes de las diferencias intrapartidistas e interpartidistas, ni bajo qué aspectos sustantivos se dan las aproximaciones o distanciamientos entre los partidos. Por lo demás, los legisladores pueden mostrar sus preferencias de múltiples maneras, como presentar modificaciones a la iniciativa, al dictamen o en los debates, en los cuales también se manifiesta la actividad legislativa (Gimete-Welsh, 2006: 61).

Si se mira la calidad de la producción legislativa, probablemente los resultados no reflejen sumas tan satisfactorias como las que se expre-

CUADRO 1. Numeralia Legislativa

| Situación | LVII | % | LVIII | % | LIX | % |
|-------------|------|-----|-------|-----|------|-----|
| Presentadas | 759 | 100 | 1646 | 100 | 3695 | 100 |
| Pendientes | 549 | 72 | 924 | 56 | 2539 | 68 |
| Aprobadas | 201 | 25 | 424 | 25 | 583 | 15 |
| Desechadas | 24 | 3 | 328 | 19 | 728 | 17 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa (SIL), de la Secretaría de Gobernación.

san cuando solamente se cuenta el número de eventos. Por eso es adecuado conocer su nivel de trascendencia.

El desempeño parlamentario del Poder Ejecutivo

La cantidad de iniciativas aprobadas al Ejecutivo sugiere que éste ha obtenido el mejor desempeño parlamentario, aún en contextos de legislaturas crecientemente plurales y sin mayorías homogéneas que le aprueben sus reformas constitucionales. El mejor desempeño se define por la *tasa de eficiencia* que obtuvo el presidente durante la legislatura, lo cual resulta de dividir el total de iniciativas aprobadas entre el total de iniciativas por él presentadas.

Durante la LVII Legislatura (1997-2000), el Presidente Ernesto Zedillo presentó 56 iniciativas, de las cuales se le aprobaron 50; por tanto, la tasa de eficiencia legislativa fue de 89% y su contribución a la legislación aprobada (proporción de iniciativas presentadas y aprobadas en relación con la totalidad de iniciativas aprobadas) alcanzó el 25%, superando (en cifras) al resto de los actores parlamentarios⁶.

En la LVIII Legislatura (2000-2003), el Presidente Vicente Fox presentó 86 iniciativas y se le aprobaron 70, es decir, el 81%, una proporción considerablemente alta, mientras que su contribución a la legislación aprobada fue tan sólo de 17%, resultado por debajo del obtenido por el Grupo Parlamentario del PRI.

Los resultados de la LIX Legislatura (2003-2006) ponen a la cabeza al Poder Ejecutivo en cuanto a eficiencia legislativa, ya que de las 77 iniciativas presentadas le aprobaron 59; esto es el 77%, aunque su contribución a la legislación aprobada fue menor a la cifra alcanzada por los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD.

Como se aprecia en el Cuadro 2, el éxito de las iniciativas depende, en buena medida, de los alineamientos que se presentan. Mientras que, en lo individual, el PRI ha tenido una tasa de eficiencia legislativa

⁶ El término *actor parlamentario* quiere hacer notar que, además de los grupos parlamentarios, existen otras figuras con facultad para iniciar leyes: el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, tal como lo establece el Artículo 71 Constitucional.

de 27, 24 y 16 por ciento en las tres legislaturas de análisis, respectivamente, el PAN alcanzó una eficiencia de 19, 24 y 12 por ciento, muy parecido al PRD con 16, 19 y 13 por ciento. Los grupos parlamentarios de menor tamaño como el PT y el PVEM, presentan tasas de eficiencia alta pero con una contribución mínima a la totalidad de la legislación aprobada.

Por otro lado, las iniciativas impulsadas por comisiones tienen mayores posibilidades de éxito, como se puede observar en la tasa de eficiencia obtenida en las tres legislaturas estudiadas: 29, 69 y 53%, respectivamente. La explicación estriba, en esencia, en la propia naturaleza de las comisiones, en el sentido de que facilitan la construcción de

CUADRO 2. Estadística de iniciativas aprobadas durante las Legislaturas LVII, LVIII y LIX (1997-2006)

| Presentador | LVII LEGISLATURA | | | | LVIII LEGISLATURA | | | | LIX LEGISLATURA | | | | | | |
|-----------------|------------------|-------|-----------|-------|-------------------|-------------|-----|-----------|-----------------|-----|-------------|-----|-----------|----|-----|
| | Presentadas | Tcp * | Aprobadas | Te ** | Tca *** | Presentadas | Tcp | Aprobadas | Te | Tca | Presentadas | Tcp | Aprobadas | Te | Tca |
| PRI | 108 | 14 | 29 | 27 | 14 | 425 | 26 | 100 | 24 | 24 | 1255 | 34 | 200 | 16 | 35 |
| PAN | 190 | 25 | 37 | 19 | 18 | 321 | 20 | 77 | 24 | 18 | 745 | 20 | 93 | 12 | 16 |
| PRD | 177 | 23 | 28 | 16 | 14 | 335 | 20 | 65 | 19 | 15 | 575 | 16 | 72 | 13 | 12 |
| PVEM | 43 | 6 | 5 | 12 | 2 | 130 | 8 | 20 | 15 | 5 | 539 | 15 | 53 | 10 | 9 |
| PT | 22 | 3 | 6 | 27 | 3 | 37 | 2 | 8 | 22 | 2 | 69 | 2 | 8 | 12 | 1 |
| PC-CONVERGENCIA | | | | | | 9 | 1 | 1 | 11 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| PAS | | | | | | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| PSN | | | | | | 13 | 1 | 0 | 0 | 0 | 173 | 5 | 10 | 6 | 2 |
| L INDEP | 12 | 2 | 1 | 8 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| EJECUTIVO | 56 | 7 | 50 | 89 | 25 | 86 | 5 | 70 | 81 | 17 | 77 | 2 | 59 | 77 | 10 |
| COMISION | 42 | 6 | 12 | 29 | 6 | 28 | 2 | 18 | 69 | 4 | 34 | 1 | 18 | 53 | 3 |
| C LOCAL | 35 | 5 | 7 | 20 | 3 | 97 | 6 | 18 | 19 | 4 | 129 | 3 | 18 | 14 | 3 |
| VARIOS | 74 | 10 | 26 | 35 | 13 | 156 | 9 | 47 | 30 | 11 | 87 | 2 | 45 | 52 | 8 |
| TOTAL | 759 | 100 | 201 | | 100 | 1646 | 100 | 424 | 26 | 100 | 3695 | 100 | 577 | 16 | 100 |
| Promedio | 76 | 10 | 20 | 28 | 10 | 162 | 10 | 42 | 30 | 10 | 352 | 10 | 57 | 26 | 10 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa (SIL). sil.gobernacion.gob.mx.

* Tcp se refiere a la tasa de contribución legislativa: es la proporción de iniciativas presentadas por un actor parlamentario con respecto al total de iniciativas presentadas.

** Te se refiere a la tasa de eficiencia legislativa: es la relación entre el total de iniciativas aprobadas y el total de iniciativas presentadas.

*** Tca se refiere a la tasa de contribución legislativa aprobada.

acuerdos amplios, abren el espacio para la incorporación de las propuestas de cada fracción y operan como punto de unión entre los grupos parlamentarios y el Pleno.

El PRI se encuentra en segundo lugar según su desempeño parlamentario, sobre todo en las dos últimas legislaturas revisadas. Este fenómeno llama la atención por tratarse de un grupo parlamentario opositor pues, debido a la congruencia (partidaria) entre el Ejecutivo y su partido, se esperaría que el PAN tuviera mejor desempeño que el PRI. No obstante, es preciso reconocer que el desempeño del PRI, PAN y PRD es sobresaliente, tanto en la eficiencia como en la contribución legislativa, lo que muestra una tendencia hacia el incremento del protagonismo de los partidos políticos en el proceso legislativo y la disminución de la influencia del Presidente de la República.

Ahora bien, si se toman en cuenta los reclamos del Presidente Fox a la oposición parlamentaria, el análisis adquiere un nuevo matiz. En reiteradas ocasiones, el Ejecutivo expresó su inconformidad por la falta de disposición del Congreso para aprobar las llamadas reformas estructurales. En octubre de 2004, el Presidente Fox declaró: "Nosotros pusimos esas iniciativas en manos del Congreso desde hace tres años, en el año 2001; creemos que tenemos la razón, pero además aseguramos que aprobando esas reformas, en lugar de estar creciendo en este momento al 4 por ciento, ya estaríamos creciendo a tasas del cinco o más del 5 por ciento" (*La Crónica de Hoy*, 17/10/2004). En el marco de la Convención Anual de la Canieti en Monterrey (Noviembre de 2005), el presidente de la República convocó a la sociedad en general a sumarse a las "reformas estructurales" impulsadas por su gobierno. En esa ocasión, dijo: "tenemos que lograr acuerdos que nos permitan impulsar reformas de fondo en áreas fundamentales como la energía, los ingresos públicos, los fondos de pensiones y el desarrollo de una nueva cultura laboral" (*El Universal*, 14/11/2005). En esa misma lógica, en el mensaje político de su Sexto Informe de Gobierno (primero de septiembre de 2006), Vicente Fox reiteró que su administración había impulsado un programa de "reformas estructurales" en materia hacendaria, energética y laboral, sobre las cuales no se tuvo consenso y que, de haberse logrado, afirmó, hubieran incrementado significativamente el potencial de crecimiento económico y de generación de empleos que exige la dinámica demográfica del país.

Si bien el desempeño parlamentario de los presidentes Zedillo y Fox ofrece resultados muy aceptables en términos cuantitativos, y con base en esas cuentas se plantea su éxito respectivo en lo que a eficiencia legislativa se refiere, no significa necesariamente que las políticas definitorias de esos gobiernos hayan sido respaldadas por el Congreso. De ahí la conveniencia de preguntarse acerca de la importancia política que tienen las iniciativas que les fueron aprobadas.

La importancia política de las leyes

Suponer que debe ser aprobado el cien por ciento de las propuestas presidenciales para considerar realmente exitosa la gestión es un despropósito. El punto es distinguir la cantidad de la calidad de las iniciativas aprobadas. La calidad de producción legislativa se puede analizar a través de un filtro que ubique la importancia política de las leyes.

La importancia política de una ley está determinada por su alcance, pero también por la dimensión que asume el choque de intereses entre el gobierno y la oposición y entre los mismos grupos parlamentarios. En contextos de gobiernos sin mayoría, en particular, a medida que la oposición accede al parlamento es sometida a condicionamientos estructurales, reglamentarios, departamentales, organizativos, socioeconómicos, que los dirigentes y representantes de los partidos de oposición "social" han tenido que aprender (Pasquino, 1997:54).

En la lógica parlamentaria, la contribución más importante que la oposición puede hacer es la colaboración con proyectos alternativos, con enmiendas, con comentarios y sugerencias, con críticas y propuestas a la formación de las leyes. Una vez que la oposición ha colaborado activamente en la redacción del texto de una ley, de un punto de acuerdo, de un orden del día, de un dictamen, su voto favorable o su abstención constituyen la culminación necesaria de un proceso que tiene raíces más allá de los datos brutos de las votaciones. En todo caso, los comportamientos cooperativos pueden y deben ser específicamente individualizados con referencia a la naturaleza de los proyectos de ley y a la del intercambio eventualmente existente entre gobierno y oposición (Pasquino: 1997:56). Debe subrayarse que la oposición se legitima menos

como adversaria pura⁷, que cuando participa activamente en la elaboración de las reglas constitucionales o derivadas, defiende después su contenido y busca su cumplimiento. La cooperación, lejos de ser un elemento que comprometa la función de la oposición, constituye la premisa para el despliegue de un rol de control, desafío y reorientación de la actividad del Gobierno.

Al aplicar el modelo de análisis sobre la importancia política de la ley a las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, en este trabajo se parte del supuesto de que sus proyectos expresan la concepción del gobierno y representan una dimensión determinante de su quehacer. Al inicio de cada sexenio, el Ejecutivo debe presentar su programa de gobierno, conocido como Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo con el artículo 26 de la Constitución, los programas de la administración pública federal están sujetos obligatoriamente al Plan Nacional de Desarrollo. Por ello, es facultad del Ejecutivo establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan. De este modo, el Plan integra la participación social y define las principales políticas que dan sustento al ejercicio presupuestal de los programas sectoriales impulsados por el Presidente de la República. Las propuestas de reforma a las leyes o de nuevas leyes provenientes del Ejecutivo se fundan en su programa de gobierno y tienen el propósito de hacer factible la marcha de sus políticas públicas.

Como se refirió al inicio de este trabajo, el Congreso puede asumir posiciones de conflicto o de cooperación con las propuestas y las acciones del Ejecutivo. La clave se encuentra en la observancia de las reglas del juego porque permiten un choque político incluso áspero, pero constitucional. Como es propio de la democracia, se trata de una confrontación regulada de ideas, propuestas y proyectos, precisamente porque las reglas del juego establecen los límites del choque, en tanto desarrollo de conflictos y de planteamientos alternativos. En este sentido, la contribución de la oposición al buen funcionamiento del sistema democrático es fundamental. En general, en las Legislaturas LVII, LVIII y LIX mexicanas, el Congreso optó por cooperar en una serie de materias de poca relevan-

⁷ Pasquino utiliza el término *adversary* para señalar una postura parlamentaria antagónica.

cia para el Ejecutivo y se desentendió o "congeló" las propuestas que ponían en el centro de la discusión temas de mayor trascendencia.

Aunque las leyes son sólo un sub producto en el conjunto de obligaciones y actividades que desarrolla el poder legislativo, parecen constituir el elemento más significativo de la gestión parlamentaria. El análisis de la producción legislativa en Uruguay —criterios de referencia para este estudio— se hizo aplicando una metodología para la evaluación del proceso por el que pasa la generación de una ley (Lanzaro, et. al., 2001). La virtud de este modelo es que asigna un nivel de importancia a la ley atendiendo el grado de conflicto: a mayor relevancia de una ley, mayor conflicto, porque hay intereses reconocidos por los grupos parlamentarios en disputa. De este modo, se busca no sólo considerar el volumen legislativo sancionado (enfoque cuantitativo), sino también sus niveles de importancia, calidad e impacto (enfoque cualitativo).

Para evaluar la gestión del parlamento, se toma como base la producción objetiva del Poder Legislativo. Como la cuantificación es sólo una aproximación para la evaluación de la producción legislativa, es razonable pensar que algunas leyes son más importantes que otras en función de que presentan distintos niveles de relevancia que afectan en distinto grado a la ciudadanía y los grupos que la componen. No debe pasar desapercibido el hecho de que cualquier ponderación de las leyes, según niveles de importancia, constituye un enunciado provisorio, puesto que no existe un criterio universal que diga cuáles leyes son importantes y cuáles no. También se debe reconocer la diferencia entre una ley que tiene por objeto el proceso económico y una ley que simplemente propone la emisión de una moneda conmemorativa (Porras, 2004:190).

El modelo adaptado al caso mexicano considera la combinación de cuatro variables a través de las cuales se obtiene un índice que pondera el nivel de importancia e informa acerca del conflicto político que genera una iniciativa durante el proceso legislativo: alcance, repercusión, debate y votación. En esencia, el nivel de importancia política de una ley es igual a su nivel de conflicto. La calidad de la ley, medida por el nivel de importancia política, a su vez, puede servir como parámetro para evaluar el rendimiento del Ejecutivo y de los grupos parlamentarios como órganos de representación política en contextos de gobiernos sin mayoría. En el esquema uruguayo de referencia, se considera el criterio destinado a di-

ferenciar el origen de la iniciativa, del Ejecutivo o del Legislativo; para México, como la investigación se centra exclusivamente en el análisis de la producción legislativa del Ejecutivo, la variable origen carece de sentido. Asimismo, la definición de las cuatro variables mencionadas se ha adecuado a las características propias del proceso legislativo mexicano y la categorización de las iniciativas responde también al marco legal local.

Vale la pena detenerse en las variables:

Alcance: se refiere a la trascendencia de la iniciativa: puede ser de alto, mediano y bajo alcance. Las iniciativas cuyos objetivos tienen un alcance superlativo, es decir, cuando la ley cumple con el criterio jurídico de ley sustantiva (reforma constitucional o creación de una ley), se consideran de alta importancia y su valor es 2. Son de mediana importancia las leyes derivadas y su valor es 1. Las iniciativas de baja importancia son las que se refieren a cuestiones de protocolo o de trámites administrativos menores (condecoraciones, emisión de monedas, etc.) y su valor es 0.

Repercusión: esta variable hace referencia al impacto que la propuesta, discusión y aprobación de una iniciativa tiene sobre la ciudadanía, esto es, su repercusión en la opinión pública. Es de alta importancia cuando el procesamiento de una ley es referido de manera reiterada en la prensa nacional, medida con base en dos diarios (Reforma y El Universal) y un semanario (Proceso), y adopta valor de 2. Si aparece ocasionalmente en la prensa diaria se considera de mediana importancia, y su valor es 1. Se consideran de baja importancia las iniciativas cuyo procesamiento no se menciona en la prensa, y su valor es 0.

Debate: alude a las características de la tramitación de la ley e informa sobre la existencia o no de posiciones encontradas entre los grupos parlamentarios. Son de alta importancia las iniciativas en cuya discusión se presentan al menos dos oradores a favor y dos en contra, y su valor es 2. Se consideran de mediana importancia aquellas iniciativas en cuya discusión sólo hay un orador a favor y otro en contra, y su valor es 1. Las iniciativas de baja importancia son aquellas en cuya discusión no hay oradores o se presenta una sola posición, su valor es 0.

Votación: permite identificar si el acuerdo con respecto a una iniciativa fue unánime o dividido. Será de alta importancia si la votación fue dividida, y tendrá valor 1. Será de baja importancia cuando la votación sea unánime, y tendrá valor 0.

El índice de importancia de la ley puede variar entre 0 y 5 y genera 6 posibles registros de importancia (0, 1, 2, 3, 4, 5). Simplificando el análisis, los 6 registros serán reducidos a 3 categorías de análisis: baja importancia (0 y 1), mediana importancia (2 y 3) y alta importancia (4 y 5).

Es importante tener presente que ningún criterio aislado es determinante para la ubicación de una ley en un casillero. Cuadro 3

CUADRO 3. Puntaje de medición

| Nivel de importancia | Puntaje |
|----------------------|---------|
| Alta | 4 y 5 |
| Mediana | 3 y 2 |
| Baja | 0 y 1 |

Aplicación del modelo

De acuerdo con los resultados obtenidos, en la LVII Legislatura, de las 50 iniciativas aprobadas al Ejecutivo, 18 se consideran de alta importancia. Entre ellas destacan la Ley de Ingresos para 1998, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 1998, la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Químicos Esenciales y Máquinas para la Elaboración de Cápsulas o Tabletas, la Ley de Propiedad Industrial, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, la Ley del Registro Nacional de Vehículos, el PEF para 1999, la Ley de Ingresos para 1999, la Ley de la Policía Federal Preventiva, la Ley Federal de Garantías de Crédito y el PEF para el año 2000.

Las iniciativas de ley con mediana importancia política son 25. En este grupo se encuentran la Ley del Banco de México, la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, la Ley de Nacionalidad, las Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, el Decreto por el que se reforman los artículos 4, 18, 26, 53, 76, 115 y 116 de la Constitución, el Decreto por el

que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución en materia de energía eléctrica y la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Cuadro 4

En las iniciativas identificadas por su baja importancia se incluyen diversas reformas a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, la Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria de la Banca de Desarrollo, el Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y diversos proyectos de decretos por los que se establecen monedas conmemorativas.

En la LVIII Legislatura, la primera del Presidente Fox, de las 70 iniciativas que le fueron aprobadas al Ejecutivo, se registran 11 de alta importancia, 26 de mediana importancia y 33 de baja importancia. Cuadro 5.

Entre las de alta importancia están las reformas a diversos artículos de la Constitución en materia de procedimientos para la aprobación del PEF, la Ley General de Títulos y Operaciones de Créditos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, el proyecto PEF y Ley de Ingresos para 2001, 2002 y 2003, la reforma constitucional en materia indígena y la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Entre las iniciativas de mediana importancia más sobresalientes en su puntuación se encuentran la Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley Orgánica del CONACYT, la Ley del IVA, la Ley de Sociedades de Inversión, la Ley General de Salud, la Ley del Sistema de Pagos, la Ley del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, la Ley Federal para Prevenir la Discriminación, la Ley Orgánica de la Financiera Rural, la Ley sobre Contrato de Seguro, la ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y la Ley Orgánica de la Armada de México.

CUADRO 4. LVII Legislatura

| Frecuencia de iniciativas aprobadas al Ejecutivo en la LVII Legislatura | |
|---|----|
| Alta importancia | 25 |
| Mediana importancia | 18 |
| Baja importancia | 7 |
| Total | 50 |

Dentro del grupo de iniciativas con baja importancia están algunas reformas la Ley sobre Tenencia o Uso de Vehículos, la Ley de Capitalización de Procampo, la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, la Ley General de Organizaciones y Auxiliares del Crédito, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Orgánica Nacional Hipotecaria y diversas disposiciones relativas a reconocimientos, distinciones, conmemoraciones o trámites de administración interna.

En la LIX Legislatura, de las 59 iniciativas aprobadas al Presidente Fox, solamente 18 se consideran de alta importancia, 19 de mediana importancia y 22 de baja importancia. En las clasificadas con alta importancia están la Ley Federal sobre el Impuesto a Automóviles Nuevos, la Ley Federal de Derechos, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la reforma al Artículo 73 de la Constitución, las reformas a los artículos 14 y 22 relativas a los Derechos Humanos, el proyecto de PEF y la Ley de Ingresos para 2004, 2005 y 2006, la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, la Ley del Mercado de Valores y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Dentro de las agrupadas como de importancia mediana sobresalen las relativas al Código de Justicia Militar, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, las reformas a diversos artículos del Código Penal Federal en materia de cohecho a servidores públicos extranjeros, la Ley Federal de Derechos, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la Ley del Registro Público Vehicular y las reformas al Código Fiscal de la Federación, a la Ley de Vías Generales de Comunicación, a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y a la de la Policía Federal Preventiva. Cuadro 6.

CUADRO 5. LVIII Legislatura

| Frecuencia de iniciativas aprobadas al Ejecutivo en la LVIII Legislatura | |
|--|----|
| Alta importancia | 11 |
| Mediana importancia | 26 |
| Baja importancia | 33 |
| Total | 70 |

CUADRO 6. LIX Legislatura

| Frecuencia de iniciativas aprobadas al Ejecutivo en la LIX Legislatura | |
|--|----|
| Alta importancia | 18 |
| Mediana importancia | 19 |
| Baja importancia | 22 |
| Total | 59 |

En las iniciativas identificadas por su baja importancia se incluyen diversas reformas a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, la Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal, algunas relativas al Ejército y Fuerza Aérea Nacional, así como las respectivas a conmemoraciones, reconocimientos, condecoraciones y otras de administración interna.

Como se puede apreciar, el desempeño parlamentario del Ejecutivo en términos de calidad obtuvo su punto más bajo en la LVIII Legislatura. En la LIX se recuperó ligeramente. Sin embargo, menos del 50% de su trabajo parlamentario resulta trascendente. En las legislaturas LVIII y LIX, el Ejecutivo tuvo efectivamente el respaldo en más del 60% de iniciativas que, sin embargo, carecen de relevancia. Cuadro 7

CUADRO 7. Leyes aprobadas según nivel de importancia política

| Frecuencia de leyes aprobadas al Ejecutivo por nivel de importancia política | | | | | | |
|--|------|-----|-------|-----|-----|-----|
| Importancia | LVII | % | LVIII | % | LIX | % |
| Alta | 25 | 50 | 11 | 16 | 18 | 31 |
| Mediana | 18 | 36 | 26 | 37 | 19 | 32 |
| Baja | 7 | 14 | 33 | 47 | 22 | 37 |
| Total | 50 | 100 | 70 | 100 | 59 | 100 |

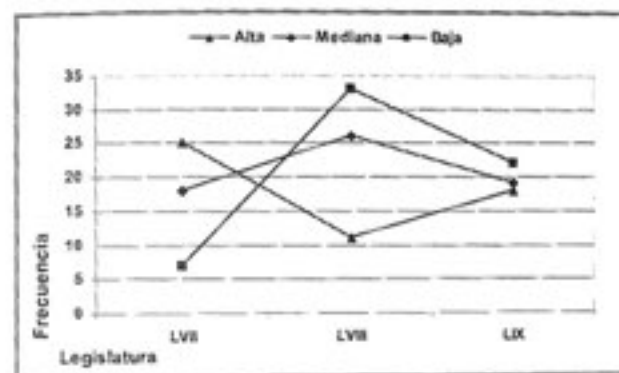
La tendencia sobre el nivel de importancia política de la ley no parece estar definida o concentrarse en ningún rango. En el periodo analizado se observan variaciones significativas en la frecuencia si se considera el nivel de importancia. No obstante, se advierte la posibilidad de un estancamiento, tomando en cuenta que el punto de partida y el punto

final, en promedio, continúan concentrando la mayor cantidad de iniciativas de mediana importancia política. Figura 1

Por otro lado, de las iniciativas ubicadas entre las "pendientes" en el caso del Presidente Zedillo, destacan diversas reformas a distintos ordenamientos como la Ley del Banco de México, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, el artículo 3° constitucional, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, la Ley General de Salud, la Ley de Zonas de Libre Comercio, el Código Fiscal de la Federación, el artículo 88 constitucional, en su mayoría de gran alcance, repercusión y debate, seguramente definitorias, en gran medida, del proyecto de gobierno del presidente Zedillo, que no lograron ser aprobadas en el Congreso.

En el caso del presidente Fox, entre las iniciativas pendientes quedaron las reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a los artículos 27 y 28 de la Constitución sobre esquemas de participación del sector privado, al COFIPE, a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, al artículo 27 constitucional en materia de gas natural no asociado al petróleo, entre otras. La mayor parte de las propuestas enlistadas corresponde al paquete de las llamadas "reformas estructurales" que, en sentido estricto, constituían parte esencial del programa de gobierno impulsado por Vicente Fox.

FIGURA 1. Tendencias de la producción legislativa según el nivel de importancia política



Reflexiones finales

El ejercicio realizado en este ensayo permite sostener que el análisis del conflicto generado en torno a cada iniciativa durante el proceso legislativo, muestra una parte del fenómeno legislativo referente al significado, contenido y calidad de la legislación, hasta ahora poco explorado.

La producción legislativa dista de concentrar los asuntos de mayor trascendencia para el Poder Ejecutivo; al menos así lo indica la aplicación del modelo de importancia política de la ley. Los asuntos de mayor conflicto y de mayor relevancia que le aprueban al Ejecutivo constituyen un tercio del total de iniciativas que procesa el Poder Legislativo. Los dos tercios restantes de iniciativas presentadas por el Ejecutivo y que le son aprobadas, son de asuntos de mediana y baja relevancia. Entre las propuestas archivadas en el bloque de pendientes aparece buena parte de iniciativas definitorias del programa de gobierno del Presidente. Esto muestra el bajo rendimiento de los órganos de representación política cuando predomina la confrontación; el mayor rendimiento se da cuando se respaldan iniciativas desde el trabajo en comisiones.

El análisis de las iniciativas impulsadas por la Presidencia de la República deja ver la falta de disposición de las partes involucradas en el proceso legislativo para comprometerse con asuntos considerados de interés nacional. Algunos de los grandes problemas del país traducidos en reformas sustantivas se enfrentan a una muralla parlamentaria, pero también a la ineficacia del Poder Ejecutivo para construir consensos en torno a objetivos comunes. Igualmente, entran en juego las posturas ideológicas de los actores involucrados (por ejemplo, en torno a la defensa de la dimensión social de la Constitución, en el caso del PRI y PRD, o a su transformación, como lo proponía el Presidente Fox).

No obstante, los avances en términos de producción legislativa en México son innegables, sobre todo por el hecho de que el dinamismo y la participación de los diferentes grupos parlamentarios en la producción de leyes ha permitido recuperar una función constitucional anteriormente monopolizada por el Poder Ejecutivo.

Por lo demás, el estudio que ahora se presenta merece complementarse con otro que abarque la totalidad de la producción legislativa, es decir, que no se restrinja a las iniciativas procedentes del Poder Ejecutivo, sino que incluya las que se rechazaron, las turnadas a comisiones y pendientes de dictaminar y las presentadas por los grupos parlamentarios.

Finalmente, el Congreso mexicano, máximo órgano colegiado de representación, renueva su institucionalidad progresivamente. Este órgano de representación política tiene el reto de mejorar la calidad de la producción legislativa, pues de acuerdo con esta investigación, hasta ahora la mayor parte de las leyes producidas han sido de mediana y baja importancia política. El paso inmediato tiene que ser el aprendizaje de la coexistencia pluralista y la construcción de acuerdos en democracia.

Bibliografía

- Casar, María Amparo (2000). "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados en México, 1997 - 1999", *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. VII, núm. 1, Primer Semestre de 2000.
- Gimate Welsch, Adrián. (2006). "Democracia y representación. Una mirada institucional y procedimental de la transición mexicana", en Ricardo Espinoza Toledo y Regina Jiménez-Ottalengo (coords.) *La representación política y el Congreso Mexicano*, IIS-UNAM, México.
- Huntington, Samuel (1994), *La tercera ola de la democratización en el siglo XX*, Editorial Paidós, Madrid.
- Jiménez Badillo, Margarita (2006), *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Porrúa.
- Lanzaro, Jorge, Buquet Daniel, Chasquetti D. y Morales J.A., (2001). *Estudio de la producción legislativa 1985-2000*, Programa de Estudios Parlamentarios, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Convenio con la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes, Montevideo, Uruguay.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido*, OCEANO, México.
- Nacif, Benito (2002a). "La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría", CIDE, cuadernos de trabajo, México.
- Porras Nadales, Antonio. (2004). "Rendimiento institucional y eficacia parlamentaria", en Francesc Pau I Vall (coord.), *El Parlamento del siglo XXI*, AELPA, Tecnos, Madrid.
- Pasquino, Gianfranco (1997). "Oposición, gobierno sombra, alternativa. Porqué y cómo estudiar a la oposición", en Varios, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Argentina, EUDEBA.

Weldon, Jeffrey (2002). "Las fuentes del presidencialismo en México" en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (compiladores), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada en abril de 2007.

UN MATRIMONIO MAL AVENIDO: EL IMPACTO DE LAS MALAS RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

Helena Varela Guinot

A partir del estudio del sexenio de Vicente Fox desde la perspectiva de las relaciones ejecutivo-legislativo, se analizarán los riesgos que existen para la gobernabilidad democrática, en caso de que siga dominando la política del bloqueo mutuo sobre la cooperación entre los dos poderes. Para ello se examinará el impacto que puede tener la falta de acuerdos entre los partidos políticos, tanto en la legitimidad como en la eficacia del régimen político.

Introducción

El año de 1997 supuso una fecha clave para entender, en un marco más amplio de transformaciones del régimen político mexicano, las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo. A partir de las reformas electorales de la primera mitad de los años noventa, se fueron dando las condiciones para que se produjera una competencia electoral más equitativa, de tal manera que partidos políticos que hasta la fecha habían ocupado un espacio marginal en el escenario político, ahora se convertían en actores fundamentales a raíz de su presencia en el poder legislativo.

De esta manera, se fue produciendo un proceso paulatino de incremento de la pluralidad al interior del poder legislativo: en 1988 el partido en el poder perdía la mayoría calificada; para las elecciones intermedias de 1997, el PRI dejaba de tener la mayoría en la cámara de diputados; y en el 2000, el PAN (cuyo candidato había logrado la victoria en las elecciones presidenciales) se quedaba sin mayoría en las dos cámaras que conforman el Congreso de la Unión.

La mayor equidad, ligada a un sistema electoral que promueve un pluripartidismo, trajo consigo lo que se conoce como el fenómeno de "los gobiernos divididos", caracterizados porque el presidente de la república no goza de una mayoría en el Congreso y, lo que es más, ninguno de los partidos políticos tiene mayoría suficiente como para poder aprobar leyes sin el apoyo de otras fuerzas.¹

Este fenómeno transformó radicalmente el escenario de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo. Si durante los setenta y un años de hegemonía priista esta relación se había basado en la supeditación casi absoluta del poder legislativo al ejecutivo, ahora se llegaba a un nuevo equilibrio, en donde ninguno de los dos poderes podía gobernar sin el otro. A partir de 1997, cualquier iniciativa que se tratara de aprobar en el Congreso, requería del consenso de dos o más partidos políticos, de tal manera que la negociación se convertía en la pieza clave para el funcionamiento eficiente del poder legislativo. Aunado a ello, las relaciones entre los dos poderes se transformarían, de tal manera que darían lugar a una nueva forma de entender la política y el proceso de toma de decisiones.

El objetivo de este trabajo es caracterizar las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en el marco de un gobierno dividido, para, a partir de la identificación de las características del diseño institucional, determinar los riesgos que existen para la gobernabilidad democrática cuando dichas relaciones se basan en los desencuentros más que en la búsqueda de consensos. Para ello se examinará el impacto tanto en la legitimidad como en la eficacia del régimen político.

Las relaciones entre ejecutivo y legislativo en gobiernos divididos: ¿parálisis legislativa?

El período de hegemonía priista se caracterizó, a excepción de su última etapa, por la combinación de una serie de reglas formales que res-

¹ Son múltiples las definiciones que se han empleado sobre el fenómeno de los gobiernos divididos. Elgie (2005) ofrece una revisión de las diferentes formas de entender el gobierno dividido, tanto desde lo que entiende como la perspectiva aritmética, como desde un punto de vista que se refiere más a los efectos que tiene en el comportamiento de los actores. Aquí abordaremos ambas visiones, pero partiendo de una definición de gobierno dividido como la inexistencia de mayorías en el congreso.

tringían la competencia en igualdad de condiciones, con unas reglas formales que otorgaban al presidente un poder inusitado. Las llamadas "facultades *metaconstitucionales*" conformaron un hiperpresidencialismo, basado en dos hechos cruciales: la mayoría absoluta asegurada para el PRI en las dos cámaras del Congreso, y el control que el presidente ejercía sobre las carreras de los legisladores. De esta manera, el poder legislativo se encontraba absolutamente subordinado al ejecutivo, limitando su papel casi exclusivamente a la aprobación de las propuestas realizadas por el presidente de la república. Utilizando el símil del matrimonio, podríamos afirmar que existía una relación, en donde uno de los cónyuges (poder legislativo) dependía completamente (no sólo económicamente, sino también en las decisiones que se tomaban) del otro (poder ejecutivo), que es el que controlaba todos los aspectos de la relación y la vida en común.

Evidentemente, en esas condiciones, los índices de eficacia y de aprobación de las iniciativas presentadas por el ejecutivo eran altísimos, pues no había conflicto de intereses ni polarización. Pero tampoco existía una verdadera representación de los intereses de la sociedad, ni la posibilidad de que ésta pudiera reclamar o exigir cuentas si sentía que sus demandas no eran atendidas. Se trataba de una relación desigual, en donde el poder legislativo aparecía como un actor secundario en el escenario político.

Las reformas electorales que se fueron aprobando a partir de los años noventa, introdujeron mecanismos de mayor equidad, permitiendo una mayor competencia, que impactó directamente en la forma en que se constituyó el poder político: para 1997, el presidente de la república perdía por primera vez la mayoría en el Congreso de los diputados, al tiempo que ningún partido contaba con la mayoría suficiente como para aprobar ninguna reforma. La cámara de diputados se convertía, de esta manera, en un ente plural, con tres partidos principales y una serie de partidos menores que, en determinados momentos, podían jugar un papel importante, nivelando fuerzas entre los tres grandes. El poder legislativo se fue convirtiendo en un actor principal en el escenario político y en el proceso de toma de decisiones, sin el cual no era posible gobernar.

El cambio de escenario trajo consigo la aparición de un conjunto de estudios y análisis que trataban de evaluar el impacto que iba a tener el pluralismo y el nuevo equilibrio de poderes sobre la vida política del país. Dichos estudios se realizaron desde diferentes perspectivas. Una de

ellas hacía referencia directa a los argumentos esgrimidos por Juan J. Linz, que establecían una relación entre los sistemas presidencialistas y la parálisis legislativa (Linz y Valenzuela, 1997). Linz, en su estudio sobre el presidencialismo y el parlamentarismo, había señalado que los sistemas presidencialistas tendían a generar parálisis legislativa, al no promover los acuerdos entre los diferentes partidos políticos. La falta de cooperación, unida al hecho de ser un juego de suma cero, lleva a que haya menos probabilidades de llegar a acuerdos cuando estamos en sistemas de gobierno presidencialistas, en donde el presidente no cuenta con una mayoría en el congreso. En estas condiciones, se produce una tendencia al inmovilismo (la oposición no va a querer cooperar con el ejecutivo, y éste no va a tener fuerza suficiente como para imponerse). En resumen, en presencia de gobiernos divididos hay altas probabilidades de que se dé el fenómeno de parálisis legislativa.

Por el contrario, otros autores, como María Amparo Casar e Ignacio Marván (2002), plantean que es posible que los gobiernos divididos se mantengan sin generar una crisis de gobernabilidad, porque, en última instancia, los partidos políticos van a preferir negociar que pagar los costos de una parálisis de la vida política del país.

Es por ello que, ante la variedad de enfoques, en una primera generación de estudios se trató de evaluar el impacto de los gobiernos divididos, y hasta qué punto estaban generando situaciones de parálisis, utilizando para ello diversos indicadores para medir este fenómeno. Dichos indicadores iban desde las estadísticas que reflejan la producción legislativa en su conjunto, a aquéllas que hacen mención a aspectos específicos de la legislación, concretamente, al proceso de aprobación del presupuesto (puesto que exige, por ley, la presentación por parte del ejecutivo, y la posterior aprobación por parte del legislativo).

El análisis de estos indicadores pone en evidencia las dificultades para medir y evaluar la posible parálisis. En primer lugar, si atendemos al número de iniciativas presentadas, llama la atención que el fenómeno de gobierno dividido no ha traído consigo una reducción del número de iniciativas presentadas, sino que, por el contrario, este índice ha aumentado. Este fenómeno se explica por el hecho de que, al aparecer un número mayor de actores políticos que tratan de incidir sobre el proceso de toma de decisiones, todos ellos buscan ocupar el centro del escenario po-

Composición de la Cámara de Diputados

| Partido | Diputados 2000 | Diputados 2003 | Diputados 2006 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|
| PRI | 211 | 224 | 106 |
| PAN | 206 | 151 | 206 |
| PRD | 50 | 97 | 127 |
| PVEM | 17 | 17 | 17 |
| PT | 7 | 6 | 12 |
| CD | 4 | 5 | 17 |
| PSN | 3 | | |
| PAS | 2 | | |
| NUEVA ALIANZA | | | 9 |
| ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA | | | 5 |
| SIN PARTIDO | | | 1 |

lítico, presentando sus propias iniciativas. Ésta es quizá una de las primeras características que nos refleja la complejidad de la nueva relación entre el poder ejecutivo y el legislativo: en aras de ganar protagonismo, las iniciativas ya no se presentan una sola vez, sino que hay una tendencia a que cada partido político presente su propia iniciativa sobre un mismo tema (y con pocas diferencias entre ellas) llevando al proceso legislativo al borde de una situación de sobrecarga. Si bien esta sobrecarga no ha llegado a niveles preocupantes, debe servirnos como una señal de alerta pues, de mantenerse la tendencia, acumulándose las iniciativas pendientes, el sistema podría sufrir un bloqueo y una efectiva parálisis legislativa.

Otra cuestión interesante es el número de iniciativas presentadas y aprobadas en la cámara de diputados, puesto que este porcentaje nos va dando una idea más certera del alcance de la parálisis. Curiosamente, no se observa una reducción en la legislación a partir del momento en que el presidente pierde la mayoría en el congreso. Al contrario, el número de iniciativas aprobadas aumenta en más de un 100%, dándose el mayor aumento en la legislatura del gobierno de Fox. El hecho de que el porcentaje con respecto a las presentadas disminuya, tiene que ver más con el hecho

de que aumente el número total de iniciativas, que con que no se logren acuerdos entre los partidos.

Por último, otro dato interesante se refiere a la cantidad de iniciativas presentadas por el ejecutivo. Mientras que antes de 1997, las iniciativas presentadas por el poder ejecutivo y aprobadas en la cámara de diputados representaban en torno el 80% del total de iniciativas presentadas, a partir de que el presidente pierde la mayoría, este porcentaje se reduce drásticamente a un 20%, siendo los partidos políticos los que toman la iniciativa en la presentación de leyes.² Esto es, el presidente, que había sido una figura central en la elaboración de las leyes durante el régimen de partido hegemónico, pasa a ocupar un segundo plano en el momento en que la pluralidad de fuerzas aparece en el congreso. No obstante, ello no significó un rechazo completo de todas las iniciativas presentadas por el titular del ejecutivo; de hecho, entre 1997 y el 2003 el porcentaje de aprobación de las iniciativas del presidente está en torno al 85% (ver tabla).³ Es decir, con los gobiernos divididos, el presidente redujo su papel como legislador, pero manteniendo una tasa relativamente alta en cuanto a iniciativas aprobadas (algunos analistas lo han interpretado en términos de que sólo presenta aquello que está seguro que va a ser aprobado).

En resumen, los datos iniciales no parecen indicar que en México se esté dando una parálisis legislativa. Incluso, si tomamos una definición de parálisis como la ofrecida por Benito Nacif cuando lo plantea en términos de la "resistencia del *statu quo* al cambio, a pesar de que existe una mayoría que prefiere una alternativa distinta" (Nacif, 2003: 13), es evidente que México está muy lejos de estar en una situación como la descrita. La utilización del veto presidencial ha sido muy limitada en México, por lo que no se ha producido un completo estancamiento del proceso legislativo.

Por el contrario, más que plantearlo en términos de parálisis, considero que es necesario analizarlo a partir de los cambios producidos en

² Datos obtenidos a partir de la información que se desprende en la Gaceta Parlamentaria.

³ 87.5% para la LVII legislatura (1997-2000) y un 82% para la LVIII (2000-2003). Estas cifras habían sido relativamente superiores en legislaturas anteriores, cuando se observaba el fenómeno de que el poder legislativo se limitaba a aprobar las decisiones del ejecutivo (en un 98% de los casos). No obstante, el éxito del presidente sigue siendo relativamente alto, sobre todo si lo comparamos con las cifras de aprobación de los partidos políticos o de los congresos locales.

Relaciones Ejecutivo-Legislativo.
Cámara de Diputados 1994-2006 (Weldon, 2006: 37)

| Legislatura | Partido de Ejecutivo % de la Cámara | % de iniciativa del Ejecutivo aprobadas |
|-------------|--|--|
| 1994-1997 | 60 | 98.9 |
| 1997-2000 | 48 | 90.0 |
| 2000-2003 | 41 | 89.9 |
| 2003-2006 | 30 | 71.4 |

la relación entre legislativo y ejecutivo, y cómo esos cambios están afectando al sistema político en su conjunto. Lo que se está observando es un cambio en la forma en que se está legislando, y en las relaciones entre los dos poderes. En ese sentido, señalaría tres alteraciones fundamentales, que pueden incidir sobre la estabilidad del régimen político.

La primera de ellas, ya se mencionó anteriormente; tiene que ver con el hecho de que los partidos políticos, en competencia entre ellos y buscando ocupar el centro del escenario político, llegan a presentar, por separado, iniciativas iguales o muy semejantes, de tal manera que pueden llegar a provocar una sobrecarga en el poder legislativo, al existir un exceso de iniciativas y la incapacidad de darle salida a todas ellas.

La segunda tiene que ver con el hecho de que el presidente ha reducido su papel como legislador. Si bien esto no es un hecho preocupante en sí mismo, puesto que la función de legislar corresponde fundamentalmente al congreso, sí llama la atención cómo ha perdido capacidad para incidir sobre la agenda legislativa, y, en última instancia, sobre la agenda de gobierno. Esto ya no es una cuestión menor; al contrario, cualquier presidente llega a su cargo con una agenda, en virtud de la cual fue elegido como máximo dirigente de la nación. Sin embargo, se puede dar la circunstancia de que no logre nunca colocarla, al no conseguir los apoyos necesarios en el poder legislativo, que le permitirían aprobar las reformas necesarias. Es decir, el presidente recibe un mandato, pero no siempre logra cumplirlo. Como veremos más adelante, a efectos de la percepción de la eficacia del gobierno, e incluso de la legitimidad, las consecuencias pudieran ser muy preocupantes.

Por último, en tercer lugar, está la cuestión del tipo de legislación que logra aprobarse. Si bien es cierto que la aparición de los gobiernos divididos no trajo consigo una reducción en la legislación aprobada, también lo es que el contenido de dicha legislación dista mucho de implicar cambios sustantivos, y aquí es donde más nos acercamos a la definición de Nacif con respecto a la parálisis, entendida como mantenimiento del *statu quo*. En realidad, si nos fijamos en las reformas aprobadas en las últimas legislaturas, éstas son cambios superficiales que, salvo excepciones, no afectan realmente la forma en que se ejerce el poder.⁴

Las tres características señaladas nos obligan a relacionar el proceso legislativo con el sistema de gobierno, pues las tres son consecuencia del sistema de gobierno, y de los efectos perversos derivados del mismo, el más sobresaliente de los cuales es la dificultad para llegar a acuerdos y la falta de incentivos para que se dé la cooperación entre los actores políticos. El hecho de tener un sistema presidencialista con un sistema de partidos relativamente fragmentado ha bloqueado los acuerdos en torno a los temas más cruciales (Varela, 2005: 187-188).

Si a este hecho le sumamos la falta de liderazgo del presidente Fox y la incapacidad de sostener unas buenas relaciones, no sólo con los partidos de la oposición, sino incluso con su propio partido, entonces podremos entender la tónica de su sexenio: desencuentros, acusaciones mutuas con respecto a la responsabilidad por la falta de acciones, y bloqueo entre los dos poderes; en una palabra, confrontación. Como veremos, esto ha generado un clima de decepción por parte de la sociedad, cuya prueba más evidente fue el alto abstencionismo que hubo en las elecciones de julio de 2003 (cerca del 60%).

En resumen, si bien el escenario de gobierno dividido no ha traído consigo la parálisis legislativa propiamente dicha, sí ha venido acompañado de una serie de cambios en la forma en que se toman las decisiones, de manera que, los efectos más visibles hasta el momento, son las dificultades para lograr acuerdos sobre las cuestiones más fundamentales, que

⁴ Un ejemplo muy claro y evidente lo constituye el sexenio de Vicente Fox, en el que se legisó sobre cuestiones menores, pero no se lograron los acuerdos que permitieran un cambio sustantivo, sobre todo en lo que se conoce como las "reformas estructurales" (reforma laboral, energética y fiscal).

pueden alterar el *statu quo*, tendiéndose a legislar poco (sobre cuestiones que implican transformaciones profundas) y a confrontar mucho.

Si retomamos la metáfora del matrimonio para entender la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo, podríamos argumentar que se ha producido un cambio en la forma en que se relacionan los dos cónyuges, al desaparecer el elemento de subordinación. Evidentemente, ello está afectando a la relación en sí, al producir una serie de desajustes y desequilibrios, que en determinados momentos generan un clima de tensión. Los cónyuges no parecen entenderse ni respetarse mutuamente, por lo que el conflicto domina sobre la armonía.

Hoy en día es demasiado pronto para poder decir si estos desequilibrios son de carácter estructural (de forma que estamos condenados a mantener un matrimonio mal avenido, sin posibilidad de solución de los conflictos) o si más bien responden a una etapa pasajera, por lo que, en la medida en que los dos poderes se vayan acomodando y acostumbrando a la nueva correlación de fuerzas, entonces se logrará un nuevo equilibrio. Pero lo que sí podemos analizar actualmente, es el impacto que está teniendo esta mala relación sobre la percepción de la sociedad, lo cual se convierte en un factor decisivo de gobernabilidad. Más allá de los efectos en la legislación (que ya hemos mencionado), lo que nos interesa es ver de qué manera la sociedad está percibiendo la labor del legislativo, y cómo eso puede afectar la legitimidad de la democracia.

El impacto en la sociedad: legitimidad y eficacia en crisis

La baja productividad legislativa tiene un impacto que va mucho más allá del mero dato estadístico de cuántas leyes se aprueban o de qué aspectos quedan pendientes de legislación. Dicha incidencia se produce directamente sobre la sociedad, que se ve obligada a jugar un papel de espectadora ante la confrontación entre los dos actores políticos, siendo su principal víctima, dado que quien recibe los efectos de la ausencia o no de legislación es la ciudadanía en su conjunto. En este apartado, se hará una primera aproximación a la relación que se puede dar entre un legislativo que no ofrece los resultados esperados, y los sentimientos que genera en la ciudadanía. ¿Hasta qué punto la forma en que está operando el poder legislativo puede generar una crisis de legitimidad del régimen?

Muchos autores han destacado que el hecho de que ahora exista una verdadera división de poderes, y de que el poder ejecutivo esté controlado y acotado por el legislativo, es bueno para nuestra democracia, al poner fin al "hiperpresidencialismo" de épocas pasadas. Por sí solo, este argumento es indiscutible. La democracia exige controles entre los poderes y, si bien es cierto que ello disminuye la eficiencia del régimen, también lo es que introduce una serie de garantías que implican un mayor apego a la voluntad popular. Sin embargo, la reflexión que quisiera apuntar en este artículo tiene que ver más con el impacto que tiene la forma en que se produce el proceso legislativo y las nuevas relaciones entre los dos poderes, en la percepción de la ciudadanía. Señalaré algunas cuestiones que me parecen interesantes.

Una primera repercusión tiene que ver con la baja confianza que despierta el poder legislativo, especialmente los diputados, quienes sistemáticamente se encuentran en el fondo de la tabla sobre la confianza depositada en las instituciones. Si bien la presidencia de la república ha ocupado un puesto intermedio con calificaciones entre 5.8 (en 2004) y 6.9 (en agosto del 2006), los diputados se encuentran por debajo de la policía, los partidos políticos o los sindicatos, con calificaciones que van del 4.6 (en el 2004) a 6.1 (en agosto del 2006).⁵ Por supuesto que esta falta de confianza hacia el poder legislativo no es un hecho aislado en México, sino que se presenta como un fenómeno a nivel mundial, ligado a la llamada desafección política (CESOP, 2002). La cuestión es dilucidar hasta qué punto la forma en que se están dando las relaciones entre los dos poderes está impactando en la mala imagen que se tiene del legislativo. Quizá la respuesta nos la ofrecen los mismos ciudadanos en la Encup, cuando se los cuestiona sobre qué es lo que los diputados toman en cuenta cuando elaboran las leyes: sólo un 14% de los encuestados responde que "los intereses de la población", considerando la mayoría que lo que influye son los intereses partidistas o los propios intereses (Encup, 2003).

Por otro lado, tampoco se tiene confianza en lo que es la aplicación y uso de las leyes, por lo que se percibe una enorme desconfianza hacia

lo que es el estado de derecho. Es decir, ni se confía en las leyes, ni se confía en quien elabora las leyes, ni en quien hace que se cumplan (Encup, 2003: preguntas 43 y 44).

Ahora bien, ante este fenómeno surgen dos preguntas fundamentales. En primer lugar, qué tanto puede seguir aumentando esta desconfianza hacia el congreso, cuando el ciudadano no siente que se estén dando respuestas a sus demandas, porque los diputados están enfrascados en pugnas entre ellos y con el ejecutivo, por lo que son incapaces de llegar a acuerdos sustantivos. En este sentido, en una primera hipótesis, se augura que, si las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo no mejoran, y los partidos no encuentran incentivos para la cooperación, la desconfianza hacia el congreso aumentaría. La segunda interrogante, tendría que ver con el impacto de esta desconfianza sobre la legitimidad misma del régimen político, y con el futuro de la democracia, cuando la ciudadanía no confía en sus instituciones fundamentales (aquellas que debieran de ejercer de intermediarias entre las demandas de la sociedad y las acciones del gobierno, las que despiertan una mayor desconfianza en la ciudadanía). La segunda hipótesis establece que, de seguir aumentando la desconfianza y de no darse cambios sustantivos en la legislación, se corre el riesgo de que se produzca una crisis de legitimidad de la democracia, al cuestionar las bondades de ese sistema: ¿de qué me sirve la democracia, si lo único que genera son conflictos entre los actores políticos, y estos conflictos impiden que se tomen decisiones que darían respuesta a las demandas?

| | | |
|---|------------------------------------|-------|
| Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados toman más en cuenta? | Los intereses de la población | 14.3 |
| | Los intereses de sus partidos | 52.5 |
| | Los intereses del presidente | 13.1 |
| | Sus propios intereses (espontánea) | 13.1 |
| | Otra (espontánea) | 2.3 |
| | No sabe | 4.5 |
| | No contestó | 0.2 |
| | Total | 100.0 |

⁵ Los datos ofrecidos fueron elaborados por Consulta Mitofsky, y pueden consultarse en la página de internet http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA20060820_ConfianzaInstituciones.pdf

Muchos autores han destacado que el hecho de que ahora exista una verdadera división de poderes, y de que el poder ejecutivo esté controlado y acotado por el legislativo, es bueno para nuestra democracia, al poner fin al "hiperpresidencialismo" de épocas pasadas. Por sí solo, este argumento es indiscutible. La democracia exige controles entre los poderes y, si bien es cierto que ello disminuye la eficiencia del régimen, también lo es que introduce una serie de garantías que implican un mayor apego a la voluntad popular. Sin embargo, la reflexión que quisiera apuntar en este artículo tiene que ver más con el impacto que tiene la forma en que se produce el proceso legislativo y las nuevas relaciones entre los dos poderes, en la percepción de la ciudadanía. Señalaré algunas cuestiones que me parecen interesantes.

Una primera repercusión tiene que ver con la baja confianza que despierta el poder legislativo, especialmente los diputados, quienes sistemáticamente se encuentran en el fondo de la tabla sobre la confianza depositada en las instituciones. Si bien la presidencia de la república ha ocupado un puesto intermedio con calificaciones entre 5.8 (en 2004) y 6.9 (en agosto del 2006), los diputados se encuentran por debajo de la policía, los partidos políticos o los sindicatos, con calificaciones que van del 4.6 (en el 2004) a 6.1 (en agosto del 2006).⁵ Por supuesto que esta falta de confianza hacia el poder legislativo no es un hecho aislado en México, sino que se presenta como un fenómeno a nivel mundial, ligado a la llamada desafección política (CESOP, 2002). La cuestión es dilucidar hasta qué punto la forma en que se están dando las relaciones entre los dos poderes está impactando en la mala imagen que se tiene del legislativo. Quizá la respuesta nos la ofrecen los mismos ciudadanos en la Encup, cuando se los cuestiona sobre qué es lo que los diputados toman en cuenta cuando elaboran las leyes: sólo un 14% de los encuestados responde que "los intereses de la población", considerando la mayoría que lo que influye son los intereses partidistas o los propios intereses (Encup, 2003).

Por otro lado, tampoco se tiene confianza en lo que es la aplicación y uso de las leyes, por lo que se percibe una enorme desconfianza hacia

lo que es el estado de derecho. Es decir, ni se confía en las leyes, ni se confía en quien elabora las leyes, ni en quien hace que se cumplan (Encup, 2003: preguntas 43 y 44).

Ahora bien, ante este fenómeno surgen dos preguntas fundamentales. En primer lugar, qué tanto puede seguir aumentando esta desconfianza hacia el congreso, cuando el ciudadano no siente que se estén dando respuestas a sus demandas, porque los diputados están enfrascados en pugnas entre ellos y con el ejecutivo, por lo que son incapaces de llegar a acuerdos sustantivos. En este sentido, en una primera hipótesis, se augura que, si las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo no mejoran, y los partidos no encuentran incentivos para la cooperación, la desconfianza hacia el congreso aumentaría. La segunda interrogante, tendría que ver con el impacto de esta desconfianza sobre la legitimidad misma del régimen político, y con el futuro de la democracia, cuando la ciudadanía no confía en sus instituciones fundamentales (aquellas que debieran de ejercer de intermediarias entre las demandas de la sociedad y las acciones del gobierno, las que despiertan una mayor desconfianza en la ciudadanía). La segunda hipótesis establece que, de seguir aumentando la desconfianza y de no darse cambios sustantivos en la legislación, se corre el riesgo de que se produzca una crisis de legitimidad de la democracia, al cuestionar las bondades de ese sistema: ¿de qué me sirve la democracia, si lo único que genera son conflictos entre los actores políticos, y estos conflictos impiden que se tomen decisiones que darían respuesta a las demandas?

| | | |
|--|------------------------------------|-------|
| Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados toman más en cuenta? | Los intereses de la población | 14.3 |
| | Los intereses de sus partidos | 52.5 |
| | Los intereses del presidente | 13.1 |
| | Sus propios intereses (espontánea) | 13.1 |
| | Otra (espontánea) | 2.3 |
| | No sabe | 4.5 |
| | No contestó | 0.2 |
| | Total | 100.0 |

⁵ Los datos ofrecidos fueron elaborados por Consulta Mitofsky, y pueden consultarse en la página de internet http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA20060820_ConfianzaInstituciones.pdf

| | | |
|--|---|-------|
| Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados toman más en cuenta? | Los intereses de la población | 14.3 |
| | Los intereses de sus partidos | 52.5 |
| | Los intereses del presidente | 13.1 |
| | Sus propios intereses (espontánea) | 13.1 |
| | Otra (espontánea) | 2.3 |
| | No sabe | 4.5 |
| | No contestó | 0.2 |
| | Total | 100.0 |
| Por lo que usted ha visto, ¿las leyes se aplican para lograr el beneficio de todos o sólo de unos cuantos? | El beneficio de todos | 32.6 |
| | El beneficio de unos cuantos | 63.3 |
| | Otra (espontánea) | 1.7 |
| | No sabe | 2.0 |
| | No contestó | 0.4 |
| | Total | 100.0 |
| En su experiencia, las leyes en México se usan: | Para buscar la justicia | 21.7 |
| | Como pretexto para cometer arbitrariedades | 14.0 |
| | Para defender los intereses de la sociedad | 17.6 |
| | Para defender los intereses de la gente con poder | 39.9 |
| | Otra (espontánea) | 2.3 |
| | No sabe | 4.0 |
| | No contestó | 0.6 |
| | Total | 100.0 |

En este sentido, los estudios realizados sobre la percepción de la democracia no son muy halagüeños. Así, en el estudio realizado a partir de la Encuesta Mundial de Valores 2005, se señala que mientras que el 86% de los ciudadanos en las democracias avanzadas dice estar "muy o algo de acuerdo" con la idea de que la democracia es el mejor sistema, en el caso de México, este porcentaje es sólo del 65% (Moreno y Méndez, 2002). Si se analiza la evolución en México de estos datos en los últimos años, llama la atención que, si bien ha disminuido el porcentaje de personas que prefieren un gobierno autoritario, también entre el 2002 y el 2003 se redujo el porcentaje de personas que declararon que la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno (en el 2003 sólo el 53% se manifestó a favor de esta frase). En cambio, ha tendido a aumentar el porcentaje de personas que se manifiestan indiferentes ante el hecho de que el gobierno sea democrático o autoritario.

Del Gráfico 1 se desprenden varios datos muy relevantes, si los relacionamos con la coyuntura histórica que estaba viviendo México. Entre el 2001 y el 2002 se observa un cambio sustancial en cuanto a las preferencias de los mexicanos: crecen significativamente las preferencias por la democracia, al tiempo que disminuyen los partidarios del autoritarismo. Este fenómeno hay que entenderlo en el marco de las expectativas generadas a raíz de la alternancia en el poder y el fin del régimen de hegemonía priista. La llegada de Fox bajo la consigna de que se iba a dar un verdadero cambio y de que la democracia por fin iba a ser una realidad en México, generó una imagen positiva de la democracia y el incremento de las preferencias por este tipo de gobierno. Sin embargo, la primera señal de alarma surge un año después, cuando el número de partidarios de la democracia cae drásticamente (diez puntos porcentuales). Hay que tener en cuenta que estos datos se dan en la mitad del mandato del presidente; es decir, el momento en el que históricamente se concentra la parte fundamental del gobierno del ejecutivo.⁶ Sin embargo, en el mo-

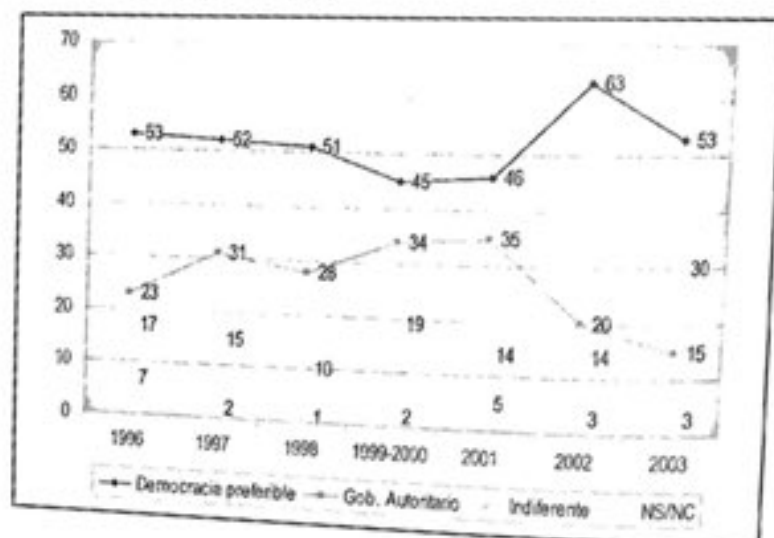
⁶ Tradicionalmente, los seis años del mandato presidencial tenían unos tiempos muy marcados: en el primer año, el presidente entrante se encargaba de diferenciarse del saliente (normalmente mediante golpes de efecto que mandaban las señales de cuáles iban a ser los nuevos grupos en el poder); del segundo al cuarto año eran los años más productivos del ejecutivo; a partir del quinto año, comenzaba un proceso de acomodación de fuerzas, a partir del cual ya se iba preparando la sucesión presidencial.

mento en el que más se espera del nuevo gobierno, es cuando aparece el desencanto como nota dominante. La ausencia de las tan esperadas reformas políticas y económicas que tuvieran un impacto directo en la vida de la gente, hace que a la sociedad le acabe dando lo mismo vivir en una democracia que vivir en un régimen autoritario. Al no percibir una mejora en sus condiciones (que responde a la eficacia de un determinado gobierno), la misma legitimidad de la democracia comienza a cuestionarse. Esta relación entre la eficacia de un gobierno y la legitimidad de un régimen, que en las democracias consolidadas es mucho más laxa, en los regímenes recién instaurados se vuelve más estrecha, pudiendo tener un impacto directo de una sobre otra.

Esta actitud iba a impactar en la opinión pública de una ciudadanía que esperaba mucho más del nuevo gobierno, y que no distingue los resultados concretos de un gobierno, de los resultados de la democracia en general. Así, llama la atención la atención la poca satisfacción expresada con respecto al funcionamiento de la democracia, datos ligados a su baja identificación como el mejor régimen posible. (Gráfico 2)

GRÁFICO 1. Valorización de la democracia

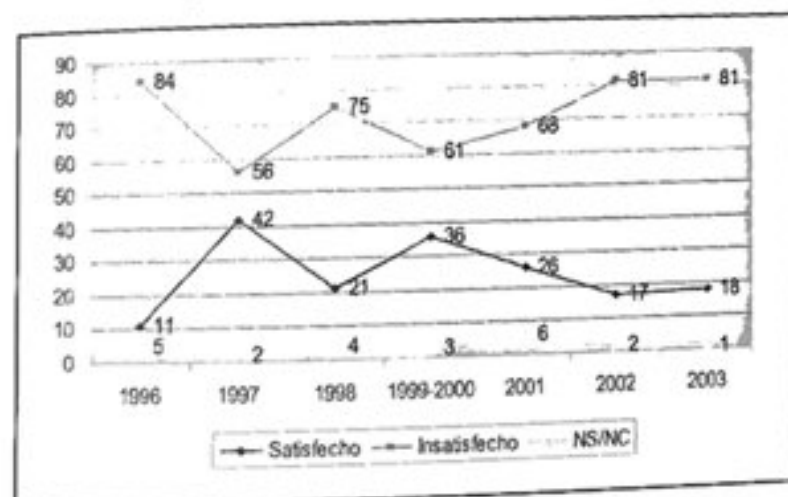
(Bargsted, 2005: 168)



Los datos son muy significativos, especialmente los que se refieren al sexenio de Fox: después de que la campaña y las elecciones generaron un repunte en la visión positiva de la democracia, a partir del 2000 comienza un declive en la satisfacción con esta forma de gobierno, que lleva a ubicarla en niveles semejantes a los de 1996. De alguna manera, la población mexicana no está sintiendo que la democracia esté cumpliendo con las expectativas, de tal manera que se llega a los altísimos niveles de insatisfacción. Si bien este problema de la insatisfacción se presenta en la mayoría de los países latinoamericanos, hay que destacar que México es uno de los que muestra una tasa más baja de ciudadanos satisfechos con el funcionamiento de la democracia (Argentina tiene un 34%, Brasil un 28%, Chile un 40%, y el promedio de América Latina es de 29%). Pero, en cualquier caso, todas estas cifras están muy lejanas de países europeos como Dinamarca (91%), Luxemburgo (80%), Finlandia (77%) o España (65%).⁷

GRÁFICO 2. Satisfacción con la democracia

(Bargsted, 2005: 169)



⁷ Los datos de países europeos, correspondientes al Eurobarómetro, fueron obtenidos de la página web www.lukor.com/not-por/0407/24112550.htm

Falta por establecer un nexo directo entre la forma en que se están dando las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo y los sentimientos de insatisfacción con respecto a la democracia. No obstante, podemos señalar algunos argumentos que respaldarían esta hipótesis. Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, tal cual se están dando en la actualidad, tienen un efecto directo sobre las decisiones que se toman: al no haber incentivos para la cooperación, y primar el bloqueo sobre la negociación, se tiende a legislar poco y a modificar poco el *statu quo*. El problema es que estamos en una etapa del proceso de democratización en donde la sociedad está esperando cambios sustantivos, sobre todo porque si bien ya se legisló sobre la forma en que se accede al poder, todavía quedan muchas materias pendientes relacionadas con la forma en que se ejerce el poder. Esta última transformación exigiría un cambio radical, poco probable en la actualidad (por la ausencia de consensos entre los partidos políticos). La consecuencia parece inevitable: si cuando más se esperan las transformaciones, éstas no ocurren, se produce el desencanto y la frustración con respecto al régimen político.

Si observamos los datos obtenidos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su estudio sobre la democracia en América Latina, encontramos actitudes que reflejan esta situación: el hecho de que se prefiera un líder eficaz, aunque no respete las leyes, o que se considere que el desarrollo económico es más importante que la misma democracia hace pensar que, en el momento en el que surja una opción viable, es probable que la población acabe respaldándola y renunciando a la idea de que la democracia es el mejor sistema posible (si ésta no es capaz de ofrecerle solución a sus conflictos).

Conclusiones

A lo largo de este artículo se han propuesto una serie de temas para la discusión y el análisis. Se partió del hecho de que las nuevas reglas que del juego político en México han traído consigo una nueva forma de relacionarse entre los poderes legislativo y ejecutivo: de una relación de subordinación, se pasó a una relación entre iguales, en donde los dos gozan de autonomía, pero en donde ninguno puede vivir sin el otro. Al igual que en los matrimonios, el nuevo escenario trajo consigo una serie de desajustes.

Hasta la fecha, los desequilibrios producidos en la relación nos hablan de la falta de acuerdos y de los desencuentros entre ambos. Por este motivo, se habló de un "matrimonio mal avenido", pues hasta el momento pareciera que los dos actores son incapaces de entenderse y de buscar los puntos de coincidencia. Las consecuencias para la gobernabilidad son manifiestas, no sólo en lo que se refiere a la eficiencia del régimen (al no legislarse sobre cuestiones fundamentales, y al perder el ejecutivo control sobre la agenda de gobierno) como en lo que respecta a su legitimidad (al generar frustración e insatisfacción como consecuencia de que no se dan respuestas a las demandas).

El problema es que, si estas relaciones perduran, en este caso no hay divorcio posible, sino que los dos poderes estarían condenados a mantenerse unidos, aunque sin cooperar entre ellos. Los riesgos de ello son preocupantes, fundamentalmente porque, como en los matrimonios, quienes acaban sufriendo las consecuencias de una mala relación son los que están obligados a vivir bajo el mismo techo y de acuerdo a lo que decidan los cónyuges, es decir, en este caso, la ciudadanía. El peligro es que ésta se harte de los pleitos entre los dos poderes, y ante la falta de respuesta a sus demandas, busque otras alternativas, más allá de la democracia. En ese caso, no hablaríamos de ingobernabilidad, sino de colapso de la democracia.

Bibliografía

- Abundis Luna, F. (2005). "Información política y sofisticación política. Cuánto saben y cuánto entienden los ciudadanos sobre el Congreso". *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*. México: Segob, UNAM.
- Amnistía Internacional (2006). Informe México.
- Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. (2001) Informe sobre la democracia.
- Bargsted, M. (2005). "Situación de la democracia en México y América Latina en 2003". *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*. México: Segob, UNAM.
- Casar, M.A. e I. Marván, coords. (2002) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México: CIDE-Taurus.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2002). "Opinión pública y Cámara de Diputados". *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Octubre 2002. Consulta en página web www3.diputados.gob.mx/

- camara/content/download/7010/37092/file/analisis101003.pdf –
- Cox, G.W. (2000). "On the effects of Legislative Rules". *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 25, Iss. 2 (May, 2000).
- Dahl, R. (1993) *La poliarquía. Participación y oposición*. México: Red Editorial Iberoamericana.
- Diamond, L. & Morlino, L. (2004). "An overview". *Journal of Democracy*. Baltimore: Oct. 2004. Vol. 15, Iss. 4.
- Edwards, G.C., Barret, A. Y Peake, J. (1997). "The Legislative Impact of Divided Government". *American Journal of Political Science*. Vol. 41, N° 2 (April 1997). pp. 545-563.
- Elgie, R. (2005). *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press.
- ENCUP (2003). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y Secretaría de Gobernación. Disponible en la página web: <http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/resumeltados.PDF>
- Fiorina, M. (1996). *Divided Government*. Boston: Allyn and Bacon.
- Jacobs, L. & Shapiro, R. (1994) "Studying substantive democracy". *Political Science & Politics*. Washington: March, 1994. Vol. 27, Iss. 1.
- Linz, J.J. y A. Valenzuela, comps. (1997). *La crisis del presidencialismo*. Vol. 1. Madrid: Alianza Universidad.
- McCann, J.A. & Lawson, C. (2003). "An electorate adrift? Public opinion and the quality of democracy in Mexico". *Latin American Research Review*. Austin? 2003. Vol. 38, Iss. 3.
- Moreno, G. (2006). "Concepto y valoración de la democracia: hallazgos de la Encuesta Mundial de Valores 2005 en México". *Este País*. Num. 181. Abril 2006.
- Moreno, G. y Méndez, P. (2002). "Actitudes hacia la democracia: México en perspectiva comparada". Ponencia presentada en el Coloquio para el Análisis de Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, organizado por el IFE, SEGOB, SEP, ITTAM y CIDE. México: 14-16 de agosto de 2002. Disponible en la página web: <http://www.gobernacion.gob.mx/coloquio/agosto%2014%202002/03%20Primera%20mesa%20de%20trabajo/02Alejandro%20Moreno.ppt>
- Morlino, L. "Calidad de la democracia. Notas para su discusión". *Metapolítica*. Num. 39, vol. 8. Enero-Febrero 2005.
- Nacif, B. (2003) "¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México". Disponible en la página web: http://www.cide.edu/De-mocracia_y_gobierno_dividido_en_Mexico.pdf
- O'Donnell, G. (2004). "Why the rule of law matters". *Journal of Democracy*. Baltimore: Oct. 2004. Vol. 15, Iss. 4.

- Plattner, M.F. (2004). "A skeptical afterword". *Journal of Democracy*. Baltimore: Oct. 2004. Vol. 15, Iss. 4.
- Thurber, J.A. (1995). *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*. Buenos Aires: Heliasta.
- Torcal, M. "La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica". Disponible en página web http://www.iigov.org/revista/?p=8_07
- Varela, H. (2005). "De la economía a la política: las dificultades para aprobar las reformas económicas estructurales". *Información Comercial Española*. N° 821, Marzo-Abril 2005. pp. 177-190.
- Weldon, J. (2006). "Poder legislativo, tiempos de cambio". *Este País*. N° 181. Abril 2006.

CÓMO ENTENDER A LAS LEGISLATURAS: EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y LA POLÍTICA DE INTERCAMBIO

William B. Heller

Gracias a Paola Fajardo y Tere Heller por sus consejos y comentarios.

No existe democracia sin legislatura y no existe legislatura que no tenga un papel importante en la formulación y expresión de las políticas públicas. Pero ¿cómo se deben estudiar las legislaturas? Dentro de la ciencia política existen varias perspectivas distintas (que se podrían llamar "tradicionales") para entenderlas. Aunque cada una tiene su valor, se quedan cortas ante la meta de ayudarnos a entender cómo, por qué y con qué fin las legislaturas se organizan y toman decisiones para la sociedad. En esta breve nota pretendo avanzar una perspectiva alternativa basada en el análisis de las instituciones legislativas y en el entorno institucional de la legislatura. Esta perspectiva institucionalista, que exige la abstracción (McCubbins and Thies 1996) y se funda en argumentos deductivos, permite el desarrollo de análisis sumamente teóricos y generales, pero con fundamentos ligados estrechamente con la realidad organizacional de legislaturas reales. De esta manera se puede no sólo comparar legislaturas que a primera vista no se parecen, al tiempo que se logra entender mejor a toda legislatura democrática por medio del análisis de cualquiera de ellas.

Las modalidades del análisis tradicional de las legislaturas son básicamente cuatro. De alguna manera, estas cuatro perspectivas representan el desarrollo y los avances técnicos de la ciencia política a través del tiempo, aunque a la vez hay que reconocer que ninguna de ellas ha desaparecido ante el poder analítico o predictivo de la que sigue. La primera es la pura descripción, que consta de un conocimiento profundo del objeto de estudio pero carece de alguna base teórica y, por estar tan enfo-

cada en los detalles e idiosincrasias de dicho objeto, no ofrece posibilidades para hacer comparaciones útiles o generalizaciones. Nótese bien, la descripción en sí tiene un lugar importante: sin una idea bien desarrollada de cómo se hace política en la realidad no sería posible basar modelos teóricos en la realidad política ni distinguir entre modelos que iluminen alguna faceta de la política legislativa y los que se apliquen solamente a sistemas tan abstractos que no reflejan la realidad política o institucional de ninguna legislatura que haya habido o por haber. Por otro lado, de un enfoque puramente descriptivo no se puede aprender nada más profundo que una serie de observaciones sueltas. Para ordenar los elementos de la descripción y poder aprender de ella se requiere una teoría.

La segunda perspectiva analítica se basa en la descripción y busca explicar por qué existen los comportamientos e instituciones que se observan (que la descripción pura no hace y sin la cual no se puede pretender entender nada), pero sin buscar las razones en los actores, intereses y opciones preexistentes al comportamiento o institución que se pretende explicar. Al contrario, esta perspectiva consiste básicamente en inferir a partir de los resultados de las acciones tanto los actores claves como los intereses y opciones que los hayan producido. Este modo de análisis, que aplica la lógica inductiva, se emplea muy bien para defender posiciones u opiniones dadas, pero corre el riesgo de identificar causas que no lo son en realidad, ya que el argumento inductivo puede señalar una posible cadena de causalidad pero no puede excluir otras cadenas posibles y, a veces, más probables. Se creía, por ejemplo, que antes de los años noventa el poder del Presidente de México era mucho más que el poder que le otorgaba la Constitución de la República y, partiendo de esta observación, varias explicaciones son posibles. ¿Por qué? Simplificando de una manera exagerada pero de todas formas útil, podría ser la cultura (el pueblo y sus representantes deferían al jefe máximo) o la política "pragmática" (el presidente, por ser jefe del poder ejecutivo controlaba los recursos del poder público, los cuales podía distribuir a políticos que cooperaran con sus iniciativas de tal manera que no enfrentara oposición importante). Estas dos explicaciones de los poderes "metaconstitucionales" del presidente son plausibles y hasta cierto punto puede que sean ciertas; pero no toman en cuenta la totalidad de la estructura legislativa y política, donde el presidente es también el líder del partido mayoritario en la legislatura. Viéndolo así, los poderes del presidente se explican más fácilmente por la

relación entre sus dos puestos, del cual el más importante es el liderazgo del partido (Weldon 1997; 2004).

La tercera manera de acercarse a las legislaturas consiste en el análisis del comportamiento de los legisladores. Los académicos que se enfocan en este aspecto de la política legislativa pretenden esencialmente llegar a explicar por qué cada legislador toma sus decisiones y las convierte en acciones. En el fondo, buscan explicar los motivos de los representantes —es decir, sus preferencias— por medio de ciertas características identificables y medibles, tales como su nivel socioeconómico, su nivel de educación, su profesión, su situación familiar, su religión, el lugar donde se crió, el papel que desempeña en la legislatura (o, más generalmente, en el proceso político) etc. (cf. Aberbach, Putnam, and Rockman 1981). Por un lado, el análisis del comportamiento a través de la formación de las preferencias individuales representa una revolución en la ciencia política, ya que constituye un reconocimiento al hecho de que la política se hace y las decisiones colectivas se toman por medio de la agregación de acciones individuales y así busca una explicación fundada en las preferencias o intereses de los propios actores, y no en fuerzas exógenas y lejos de la influencia humana. Se ha acompañado, además, por el empeño general de basar el análisis en la realidad empírica a través de la recolección de diversos datos y el uso generalizado de técnicas estadísticas avanzadas. Por otro lado, este tipo de análisis deja a un lado la cuestión de cómo los intereses individuales llegan a convertirse en intereses sociales, un tema cuya importancia se ha subrayado a partir del estudio de la opción social (*social choice*) y sistemas de votación (ver, por ejemplo, Riker 1982; Saari and Sieberg 2001) y, más allá, la inestabilidad de decisiones colectivas (McKelvey 1976; Riker 1980; Shepsle 1979; Shepsle and Bonchek 1997; Shepsle and Weingast 1984). Estas son las preguntas que llevan al análisis institucional.

El institucionalismo (que a veces se ha dejado llamar "neoinstitucionalismo") surge de una síntesis de componentes de las otras modalidades de estudio arriba mencionadas. Tiene una raíz importante en las clásicas descripciones institucionales de autores como Wheare (1953; 1962; 1967) y las tipologías institucionales de Lijphart (1984; 1994; 1999), pero sin conformarse con la simple descripción del primero o las correlaciones empíricas del segundo. Busca identificar la conexión entre decisiones individuales y los resultados políticos, basándose en las decisiones indivi-

duales pero, en vez de preocuparse en los orígenes de las preferencias individuales, las trata como factores exógenos y así, se permite formular modelos abstractos de procesos y decisiones políticos que en un principio se pueden aplicar en todas partes al poder identificar las preferencias de los actores. En general, el análisis institucional de las legislaturas se hace a partir de modelos espaciales.

A continuación, este *paper* presentará un estilo de análisis espacial que toma en serio tanto el contexto institucional como los incentivos que pueden promover la necesidad de trabajar dentro de las instituciones y los procesos que dictan. Para poder desarrollar las bases de la perspectiva institucionalista, es necesario primero definir qué es y para qué sirve una institución. Con una buena definición en mano, es posible sentar las bases para traducir el concepto de instituciones al contexto del modelaje espacial, para lo cual es imprescindible establecer unas suposiciones que en su conjunto constituyen la base de partida. Una síntesis de estos elementos lleva al *setter model* de Romer Rosenthal (1978; Rosenthal 1990), pieza fundamental para el análisis de una extensa variedad de fenómenos, desde la formulación de las políticas públicas hasta el regateo en el mercado e, inclusive, las relaciones entre padres e hijos.

Las instituciones son reglas que definen cómo se distribuye la autoridad. Pueden ser formales (como son las leyes, el reglamento legislativo, o una constitución) o informales (por ejemplo, la deferencia de parte de los legisladores a sus colegas con más antigüedad; cf. Knight 1992) y su propia formulación tiene consecuencias importantes para la elaboración de opciones posibles y los intereses que se favorecen (Cox and McCubbins 1993; Heller 2001; Henrich 2000; Kernell 1997; Kiewiet and McCubbins 1988; 1991; Popkin 1979). Básicamente, las instituciones reparten autoridad, definen la secuencia o proceso para ejercer dicha autoridad y, en el acto, definen la relación entre actores.

En un principio, como señala Cox (2007), sin instituciones todos los actores son iguales. En una legislatura, el reglamento crea posiciones de autoridad y quien ocupa dichas posiciones tiene más posibilidades que sus colegas en sus butacas comunes de influir la formulación de las políticas públicas. Son las instituciones formales las que señalan quién tiene el derecho de proponer nuevas medidas para la consideración legislativa y son las instituciones formales las que otorgan el poder de vetar tales propuestas, sea antes que se tome una decisión como en el caso de

los comités en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (Shepsle 1978; Shepsle and Weingast 1987) o después (Cameron 2000; Kiewiet and McCubbins 1988), o de enmendarlas (Cox and McCubbins 2006b; Heller 2001; Huber 1992; 1996; Krehbiel 1991). Más allá, son las instituciones formales las que delinean la autoridad del poder ejecutivo para traducir las decisiones legislativas en acción, y son las instituciones formales en combinación con los recursos de sus ocupantes las que permiten al poder legislativo cierto espacio para introducir (mediante su interés y entusiasmo, su disponibilidad para interpretar la legislación a la luz de sus propios intereses, etc.) cambios que distingan las políticas públicas de las leyes que las autorizan. Para analizar el efecto de las instituciones es necesario definir de manera muy clara tanto los poderes que otorgan las reglas a los que ocupan puestos de autoridad como la secuencia en la cual ejercen dichos poderes. Primero, como se ha señalado arriba, hay que fijar las bases del modelaje espacial.

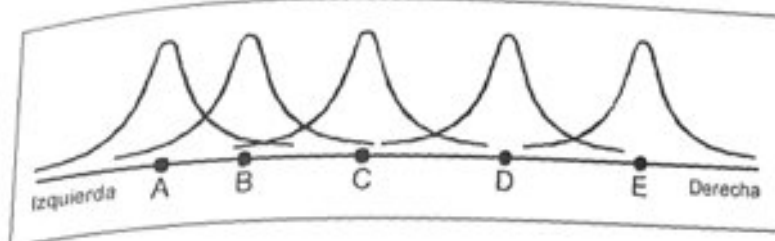
Los modelos espaciales se construyen a partir de una serie de supuestos básicos que permiten expresar contextos políticos estratégicos mediante representaciones gráficas abstractas. El primer supuesto, compartido con todo análisis que pretende llegar a entender la conexión entre los resultados políticos y las acciones de los actores dentro del ámbito de la política, es la de elección racional. En el fondo, el supuesto de racionalidad implica ni más ni menos que aceptar que al tener que escoger entre dos alternativas, sean las que fueren, cualquier persona opta por la alternativa que *cree* —de acuerdo con la información que tiene o pueda obtener, sus creencias dadas, su capacidad o disponibilidad de recoger y procesar la información, su conciencia, etc.— mejor para su propio bienestar. Nótese bien: el supuesto de la racionalidad en su fondo *no* requiere que la gente tenga toda la información existente acerca de una decisión o que valore solamente su propio beneficio material, sino que evalúe una decisión sobre la base del conjunto de beneficios y costos que implique. Si tengo boletos para un concierto agotado al cual no puedo asistir, por ejemplo, a lo mejor podría vender mis boletos por mucho más que el costo original; la decisión de vendérselos a un amigo por el mismo precio que pagué (o hasta regalárselos) no es irracional, sino el producto de una ponderación de la utilidad total de ganar más dinero, el valor que doy a la amistad, y el hecho de que mi conciencia no me dejaría a gusto si fuera a cobrar a un amigo más que el precio que considere "justo" (aunque el pre-

cio del mercado de reventa, que también es en términos económicos el precio correcto, sea mayor). En este caso, la utilidad es una medida general de bienestar que acapara tanto consideraciones materiales como más intangibles. Vale notar que la transitividad, que normalmente forma parte de la definición de la racionalidad, es irrelevante cuando hay sólo dos alternativas; además, cómo se verá, el supuesto de preferencias euclidianas (detallado a continuación) implica transitividad.

No sería posible hacer análisis espacial de la política si sus elementos importantes no se pudieran situar en el espacio. El siguiente supuesto, entonces, es que se pueden situar las políticas públicas en diferentes dimensiones espaciales, de las cuales el continuo izquierda-derecha es una.¹ Tercero, para que un actor pueda evaluar propuestas para decidir cuál le conviene, proponemos dos suposiciones: primero, que cada individuo puede identificar la política o combinación (paquete) de políticas que más prefiere y esa paquete de políticas se identifica como un punto —el punto ideal— en el espacio de la política; segundo, que cada individuo tiene preferencias euclidianas, es decir, su utilidad está en su máximo cuando el conjunto las políticas públicas coinciden con su punto ideal y se va disminuyendo mientras más incrementa la distancia entre las políticas y su punto ideal. Esta condición implica también la transitividad, ya que, si el punto x está más lejos que el punto y del punto ideal, y el punto y por su parte está más lejos que el punto z , x está necesariamente más lejos del punto ideal que el punto z . La Figura 1 ilustra estas suposiciones con un ejemplo de cinco individuos, A, B, C, D y E, en un espacio político unidimensional. Los puntos indican las posiciones ideales de cada uno y las curvas cuyas máximas coinciden con esos puntos ideales señalan la utilidad de cada individuo que va bajando con la distancia del punto ideal relevante.²

Se adjuntan a estas dos suposiciones básicas tres más, ilustradas en la Figura 2, que no son necesarias para hacer el análisis pero que lo facilitan y no afectan la lógica de los argumentos. La Figura 2 muestra un

FIGURA 1: Preferencias euclidianas y política unidimensional



espacio político de dos dimensiones, que para propósitos de exposición se identifican aquí como una dimensión horizontal de izquierda-derecha (que algo tienen que ver con la economía y políticas de bienestar social) y una vertical de preferencias sobre la autonomía regional dentro del estado. Son tres actores, A, B y C, con sus respectivos puntos ideales y un punto q con el cual los tres actores comparan cualquier alternativa.³ El círculo alrededor de cada punto ideal ilustra el primer supuesto adjunto de preferencias simétricas que implica que la relación entre utilidad y distancia no varía con la orientación de las alternativas a escoger. Cada círculo se compone de todos los puntos (que en este ejemplo indican una combinación distinta de políticas en las dimensiones izquierda-derecha e integración-autonomía) que para el actor cuyo punto ideal se encuentra en su centro son idénticos en términos de utilidad al punto q . Los círculos son curvas de indiferencia respecto a q . El segundo supuesto adjunto es de preferencias separables, es decir, las preferencias individuales en torno a una dimensión de política no varían con las políticas vigentes en otras dimensiones (Lacy 2001b; 2001a; Lacy and Niou 2004; Shepsle and Bonchek 1997). Finalmente, suponemos que los acuerdos que resultan de la negociación son eficientes, así que cualquier cambio implicaría un declive de utilidad para —por lo menos— una de las partes en un acuerdo. El segmento que conecta los puntos ideales de A y B en la Figura 2 se compone del conjunto de puntos eficientes, conocido como la curva de con-

¹ Cada elemento de un presupuesto también se puede considerar una dimensión política distinta, por ejemplo.

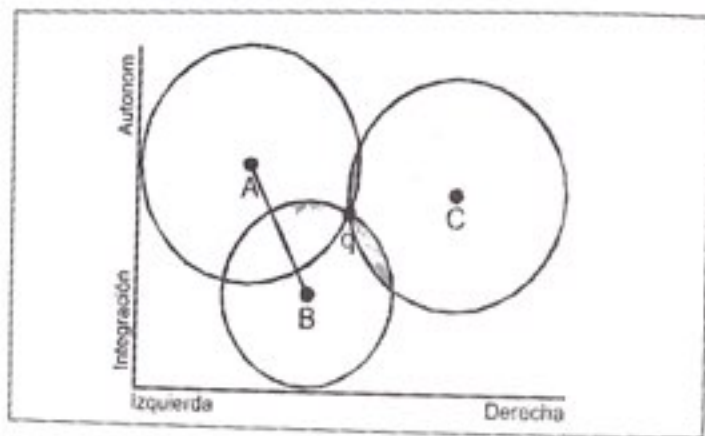
² La forma exacta de la curva de utilidad puede variar, siempre y cuando no vuelva a subir a alguna distancia del punto ideal.

³ El punto q podría ser el *statu quo* —la política que rige en ausencia de decisiones nuevas— pero por ahora es suficiente definirlo como punto de comparación.

trato, ya que, si la política vigente se situara en esa línea cualquier cambio, sea a otro punto en la misma línea o a algún punto más alejado, implicaría un descenso de utilidad para A o B, o para los dos.

Hasta aquí, la Figura 2 ilustra un contexto pero aún no sirve como base para análisis. Si a ella se agrega un poco de estructura, en cambio, ya se puede pensar en términos de modelos espaciales. Consideremos que A, B y C son legisladores en una legislatura (pequeña, ciertamente) donde se toman decisiones por mayoría (dejamos el paquete de políticas q como punto de referencia). Cómo se puede observar claramente en la figura, tomando en consideración los supuestos ya expuestos, cada uno de ellos prefiere cualquier punto dentro de su curva de indiferencia a q , es indiferente entre q y cualquier punto que cae en su curva y prefiere q a cualquier punto fuera de su curva de indiferencia. Los puntos que son mejor que q para alguna mayoría forman el *winset* de q , o sea, los puntos que caen dentro de las curvas de indiferencia de dos de los tres legisladores;⁴ en la Figura 2 el *winset* de q se indica por los pétalos grises definidos por las suposiciones de curvas de indiferencia. En una votación en la cual se enfrentan q y cualquier propuesta dentro del *winset* de q , la propuesta ganaría.

FIGURA 2: Preferencias euclidianas y política multidimensional

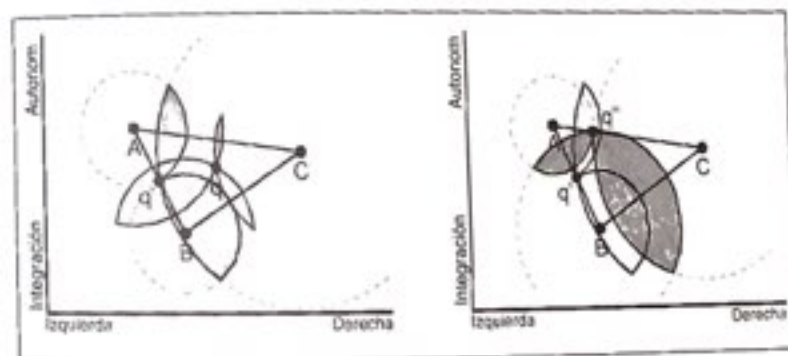


⁴ Técnicamente, son los puntos que caen dentro de las curvas de indiferencia de dos o más legisladores, pero en esta figura no solapan más que dos curvas de indiferencia.

El requerimiento para que una propuesta reciba una mayoría de votos para reemplazar a q es una institución, pero no es suficiente para garantizar una decisión, ni mucho menos una decisión predecible. El problema principal es la inestabilidad provocada por la alta probabilidad de que el *winset* de cualquier punto en el espacio de las políticas no esté vacío. Consideremos, por ejemplo, que A y B en la Figura 2 se pusieran de acuerdo para aprobar una política nueva, q' , en su curva de contrato, como el ejemplo en la gráfica izquierda de la Figura 3. Frente a un acuerdo así, le conviene al legislador C tratar de romper el acuerdo con una nueva propuesta como q'' en la gráfica derecha de la figura. No se muestran en la Figura 3 alternativas en la *winset* de q'' , pero se puede verificar que dicho *winset* no está vacío y, además, tampoco lo sería el *winset* de cualquier punto que reemplazara q'' . El hecho de que el *winset* de cualquier punto en el espacio político no está vacío da origen a ciclos políticos: si los ciclos se manifiestan antes de que la legislatura tome una decisión, el resultado es política estancada, pues nunca paran para aprobar ninguna ley (Cox 2007); por otro lado, los ciclos se pueden manifestar después de la toma de decisiones legislativas, llevando así a una inestabilidad permanente en la política pública. Además, si la persona que hace las propuestas tuviera preferencias extremas se podría terminar con resultados políticos peores para todos que el estatus quo inicial (McKelvey 1976).

El problema de ciclos no existe en un espacio unidimensional pues, dada la suposición de preferencias euclidianas, para obtener una

FIGURA 3: Principios de un ciclo político

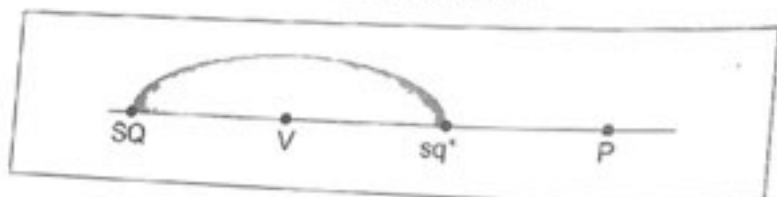


mayoría es imprescindible contar con el apoyo del votante mediano (C en la Figura 2). Esta necesidad implica que ningún cambio de política factible puede ser peor que el estatus quo para el votante mediano, lo cual implica a su vez que el rango de posibles cambios se reduce mientras más se acerca el estatu quo al punto ideal del votante mediano. En el momento en que se proponga como alternativa el punto ideal del votante mediano, se gana el apoyo de una mayoría y no permite ninguna posibilidad de cambios subsecuentes (cf. Black 1948; Downs 1957; Hotelling 1929). Con más dimensiones de política, en cambio, las condiciones para que exista un votante mediano cuyo voto sirva para jalar y retener los resultados legislativos cerca del centro del espacio de la política son muy restrictivas e improbables en dos dimensiones y hasta prohibitivas en el contexto de dimensionalidad más alta (Kramer 1973; Plott 1967).

Los ciclos son teóricamente inescapables pero raramente se ven en la realidad. ¿Cómo se evitan los ciclos? Frente a la muy baja probabilidad que las preferencias individuales lleven a un paquete de políticas en equilibrio, la respuesta más creíble se encuentra en la posibilidad de que las instituciones estructuran las decisiones para crear y mantener equilibrio. Este concepto de *structure-induced equilibrium*, debido a Shepsle (1979), se construye sobre el *setter model* de Romer and Rosenthal (1978; Rosenthal 1990), un modelo muy sencillo pero muy potente para el análisis de decisiones unidimensionales. La Figura 4 provee un ejemplo del *setter model* para exponer lo que viene siendo la lógica fundamental del análisis institucional.

El *setter model* es un juego no repetido de dos jugadores, uno que fija la agenda —es decir, propone nuevas políticas— y otro que tiene la opción de aceptar la propuesta o de vetarla (ver, por ejemplo, Heller 2001; Rasch 1995; 2000; Rohde 1991; Weingast 1992). En el ejemplo expuesto en la Figura 4, P representa al proponente (y su punto ideal), V representa al

FIGURA 4: El *setter model*



jugador que ejerce el veto y SQ representa la política manifiesta en el caso en que P y V no se pongan de acuerdo. El punto sq^* representa la propuesta política que dejaría a V indiferente entre ella y SQ. Suponiendo (para facilitar la exposición sin cambiar la lógica) que V acepta cualquier oferta que no encuentra peor que SQ, P propondría una política nueva en el punto sq^* y V aceptaría. Cualquier otra propuesta sería irracional: si P fuera a actuar sinceramente y proponer su punto ideal (o cualquier otro punto a la derecha de sq^*), V lo rechazaría porque prefiere el punto SQ; V aceptaría cualquier punto entre SQ y sq^* , pero sería irracional para P proponer tal punto, ya que prefiere sq^* a cualquier punto a la izquierda de ello.

La lección del *setter model* es importante: las instituciones estructuran las negociaciones políticas. Un punto quizás más importante pero que de alguna manera generalmente se ha dejado a un lado es la observación que el efecto de las instituciones sobre los resultados políticos depende de la interacción de instituciones y preferencias, tal y como señala la "ecuación fundamental" de la política de Plott (1991, 17; Hinich and Munger 1997, 905), además de factores relacionados como la impaciencia (Osborne and Rubinstein 1990; Tsebelis and Money 1997) o los "horizontes políticos" de Warwick (2005; 2006). Es decir, las instituciones determinan los resultados, pero el efecto de las instituciones depende a su vez del contexto. En el ejemplo expuesto en la Figura 4, es obvio que el resultado del proceso de tomar una decisión tiene que ser sq^* :⁵ si A estuviera más cerca de V para que su punto ideal cayera entre SQ y sq^* , en cambio, podría proponer su propio punto ideal con la confianza de que V lo aceptaría al preferirlo a SQ, o si las autoridades de los actores se intercambiaran, para que V hiciera la propuesta y P la vetara, la misma lógica lleva a la predicción que el resultado se situaría en el punto ideal de V. Si SQ quedara entre V y P, en cambio, se puede observar que no existiría ninguna política que ambos prefieran a SQ, con el resultado predicable de una política estable.

El *setter model* es punto clave para el estudio de las legislaturas y de las instituciones en general. La mayor parte de los estudios sobre los efectos de las instituciones lo utilizan directamente, enfocándose en sus

⁵ Vale notar que la determinación del puntos q^* —y no un punto un poquito más cerca de V— depende de la suposición de que los empates se deciden a favor del proponente. Otras maneras de resolver empates podrían llevar a predicciones distintas (aunque no muy alejadas).

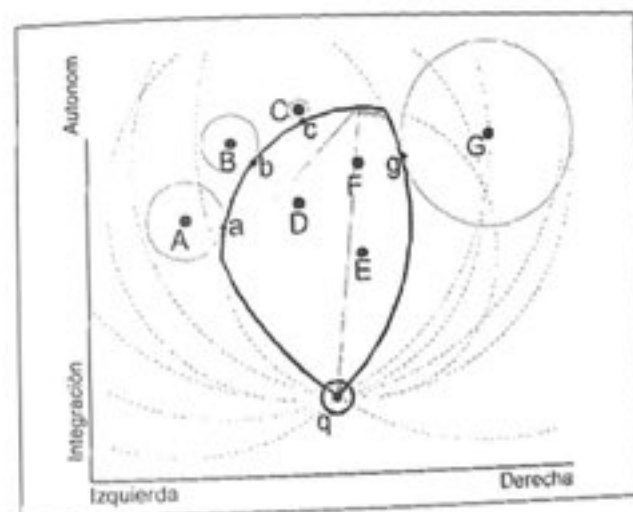
efectos directos, aunque a veces sutiles como en el caso de la autoridad negativa que Cox y McCubbins en su *Cartel Agenda Model* imputan a los líderes de partidos (2006a; ver también Laver and Schofield 1990; Laver and Shepsle 1990; 1996; Shepsle and Weingast 1987). De todas formas, para el típico análisis institucional las instituciones definen cómo, cuándo, y con qué fin los actores políticos (o sea, los individuos que por su posición institucional poseen la autoridad de incidir directamente en el proceso político) pueden tratar de manipular los resultados políticos. Las instituciones definen las negociaciones sobre la política pública y hasta pueden ser parte de negociaciones, particularmente en momentos de cambio (como, por ejemplo, la manipulación de reglas electorales para proteger a los élites; Boix 1999; Olaleye 2003, 7; o la manipulación del tamaño del gabinete para suavizar el proceso de formación de coaliciones gubernamentales; Mershon 2002). A fin de cuentas, para la gran mayoría de análisis institucionales, la meta de la política es la creación de la política pública (cf. Budge and McDonald Forthcoming). Sin embargo, una consideración más al fondo del lugar de las instituciones en la vida política saca a la luz una perspectiva diferente, también basada sólidamente en el *setter model* pero que abre la puerta a una ponderación de efectos institucionales tanto muy sutiles como de largo alcance. En pocas palabras, la importancia del contexto de las decisiones, incluyendo las preferencias de los actores cuya autoridad se basa en las instituciones, sugiere que la política no se trata directamente de "quién obtiene qué, cuándo y cómo" (Laswell 1936), sino *quién decide* quién obtiene qué, cuándo y cómo.

La importancia de las instituciones para la formulación de la política pública se debe a las autoridades que otorgan a distintos individuos con sus propias preferencias para incidir en la política. Considere, por ejemplo, el caso de un partido mayoritario en una legislatura: por un lado, ya que fije la posición del partido en torno a la política pública, su calidad de mayoría asegura que se pasarán las políticas que quiere.⁶ Pero ¿cómo decidir cuál es el paquete preferido de políticas del partido? Mucho de-

⁶ En realidad, la capacidad de un partido mayoritario para pasar las políticas preferidas depende en parte de la unidad partidaria al momento de votar (Best and Heller 2005; Bowler, Farrell, and Katz 1999). Aún así, la unidad vendría siendo irrelevante si el partido no pudiera establecer una posición preferida.

pende de los procesos internos del partido —por su parte también definido por las instituciones que organizan la actividad partidaria— pero se puede suponer que de alguna manera llegan a una decisión. La Figura 5 muestra un partido de siete miembros y el pétalo relleno se compone del *winsset* de q si las decisiones del partido se toman por unanimidad.⁷ Como se puede ver, no hay ningún punto dentro del *winsset* de q que sea candidato obvio para definir la posición del partido; pero si al requisito de que la decisión sea unánime se agrega la restricción de que sólo un miembro definido del partido puede proponer alternativas para la consideración de la membresía la identidad de dicho proponente llega a ser de suma importancia. Si el proponente fuera cualquiera de los miembros cuyos puntos ideales están dentro del *winsset* unánime de q (D, E y F), podría proponer su propio punto ideal; si el proponente fuera uno de los otros cuatro miembros, propondría el punto dentro del *winsset* de q más cerca de su propio punto ideal (la propuesta de cada uno de ellos se identifica en

FIGURA 5: Unanimidad y el *winsset* del *status quo*



⁷ La manera en que el partido toma decisiones es importante porque define al tamaño y la forma del *winsset* de q , pero para el propósito del argumento lo que importa aquí es que existe alguna regla para tomar decisiones. La unanimidad viene siendo una de las reglas más estrictas (Tsebelis 1995a; 1995b; 1999; 2000; 2002).

la figura por la letra que identifica cada uno, pero en minúscula), siguiendo la misma lógica que dicta que el proponente en el *setter model* de la Figura 4 propondría el punto *sq*. Queda claro que la política que promueve el partido y, en el caso de un partido mayoritario, define la política pública depende de una manera importante de la distribución de la autoridad dentro del partido.

Si las instituciones otorgan el poder de determinar las políticas públicas a los ocupantes de puestos de autoridad, creados mediante instituciones que fijan el lugar de cada puesto en el proceso político, y si a los participantes en el juego político les interesan los resultados políticos —interés sin el cual los modelos espaciales no tienen ningún sentido— es inescapable la conclusión de que desde un principio el enfoque de la política tiene que ser en quién ocupa los puestos institucionales y no tanto en qué hacen con el poder que les pertenece. En resumidas cuentas, las instituciones crean poder en la medida en que definen quién puede formular las políticas y hasta dónde extiende su influencia. Además, en la realidad política dentro de los partidos y dentro de las legislaturas, la autoridad de tomar decisiones normalmente se distribuye entre varios actores que no pueden hacer nada si no trabajan juntos. Por un lado, las instituciones dan influencia; por otro lado, las instituciones restringen esa influencia al requerir que se comparta. Desde esta perspectiva, el poder compartido ha de generar un interés en quién ocupa puestos de poder entre los que sentirán los efectos del ejercicio de ese poder, sino también entre los mismos privilegiados por las instituciones.

El análisis institucional se basa en la hipótesis mantenida que las reglas afectan el comportamiento y determinan, en combinación con las preferencias de los que ejercen la autoridad otorgada por ellas, los resultados políticos. Pero si los que ejercen la autoridad mantienen su influencia a través de un tiempo e inciden en la legislación de muchas políticas públicas, es bien posible que el enfocarse solamente en las políticas no sea una estrategia óptima. Por un lado, si existe la posibilidad de cambios en los puestos de autoridad los ocupantes de esos puestos tienen que trabajar para asegurar su propia tenencia (cf. Jacobson and Kernell 1983; Mayhew 1974), quizá en el proceso aceptando resultados políticos más lejos que lo necesario de su política ideal. Por otro lado, puede ser óptimo —a lo largo— hacer políticas no tanto para acercarlas al punto ideal de uno sino para ayudar a los demás ocupantes de pue-

tos de poder para que retengan su autoridad, siempre y cuando no haya otros candidatos con los cuales se podría trabajar mejor, y si hubiera tales candidatos, se podrían condicionar las políticas para dificultar la tenencia de los demás funcionarios. Los funcionarios prefieren compartir el poder con otros cuyas metas y preferencias se acercan más a las suyas.

Parece paradójico, pero el mensaje al fondo del análisis institucional es que lo más importante de la política es quién ejerce el poder. A cambio de otras perspectivas que también hacen hincapié en las identidades de los funcionarios, el institucionalismo se enfoca en la identidad como indicación de preferencias, las cuales se privilegian solamente por su posición dentro de un sistema de reglas y procesos. Los que eligen los funcionarios tienen que fijarse bien no sólo en las preferencias de cada quien, sino también —y esto es fundamental— en cómo y hasta qué grado las combinaciones de preferencias y poderes pudieran llevar a las autoridades electas a subvertir la búsqueda de política pública al deseo de encontrar y retener buenos compañeros para poder hacer política hasta después. El problema es que, si no hay cuidado y las instituciones son de alguna manera incompletas (y de alguna manera siempre lo serán), no hay fecha para que después se vuelva "ahora".

Bibliografía

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, and Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Best, Robin, and William B. Heller. 2005. "Safety in Numbers? Seat Shares and Discipline in Legislative Parties." Paper presented at ECPR Joint Sessions of Workshops, 14-19 April, at Granada, Spain.
- Black, Duncan. 1948. "On the Rationale of Group Decision Making." *Journal of Political Economy* 56 (1):23-34.
- Boix, Carlos. 1999. "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies." *American Political Science Review* 93 (3):609-624.
- Bowler, Shaun, David M. Farrell, and Richard S. Katz, eds. 1999. *Party Discipline and Parliamentary Government*. Edited by S. C. Patterson, *Parliaments and Legislatures Series*. Columbus: Ohio State University Press.
- Budge, Ian, and Michael D. McDonald. Forthcoming. "Election and Party System Effects on Policy Representation: Bringing Time into a Comparative Perspective." *Electoral Studies*.

- Cameron, Charles M. 2000. *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Edited by R. L. Calvert and T. Eggertsson, *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. 2007. "The Organization of Democratic Legislatures." In *Oxford Handbook of Political Economy*, edited by B. R. Weingast and D. Wittman. Oxford: Oxford University Press.
- Cox, Gary W., and Matthew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary W., and Matthew D. McCubbins. 2006a. *Setting the Agenda: Parliaments, Procedural Cartels and Policy Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W., and Matthew D. McCubbins. 2006b. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Heller, William B. 2001. "Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments." *American Journal of Political Science* 45 (4):780-798.
- Henrich, Joseph. 2000. "Does Culture Matter in Economic Behavior? Ultimatum Game Bargaining among the Machiguenga of the Peruvian Amazon." *The American Economic Review* 90 (4):973-979.
- Hinich, Melvin J., and Michael C. Munger. 1997. *Analytical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hotelling, Harold. 1929. "Stability in Competition." *The Economic Journal* 39 (153):41-57.
- Huber, John D. 1992. "Restrictive legislative Procedures in France and the U.S." *American Political Science Review* 86 (3):675-687.
- Huber, John D. 1996. *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Jacobson, Gary C., and Samuel Kernell. 1983. *Strategy and Choice in Congressional Elections*. 2nd ed. New Haven: Yale University Press.
- Kernell, Samuel. 1997. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. 3rd ed. Washington, D.C.: CQ Press.
- Kiewiet, D. Roderick, and Matthew D. McCubbins. 1988. "Presidential Influence on Congressional Appropriations Decisions." *American Journal of Political Science* 32:713-736.
- Kiewiet, D. Roderick, and Matthew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Edited by J. E. Alt and D. C. North, *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kramer, Gerald H. 1973. "On a Class of Equilibrium Conditions for Majority Rule." *Econometrica* 41 (2):285-297.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Edited by J. E. Jackson and C. H. Achen, *Michigan Studies in Political Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lacy, Dean. 2001a. "Nonseparable Preferences, Measurement Error, and Unstable Survey Responses." *Political Analysis* 9 (2):1-21.
- Lacy, Dean. 2001b. "A Theory of Nonseparable Preferences in Survey Responses." *American Journal of Political Science* 45 (2):239-258.
- Lacy, Dean, and Emerson Niou. 2004. "A Theory of Issue Linkage and Economic Sanctions: The Roles of Information, Preferences, and Threats." *Journal of Politics* 66 (1):25-42.
- Laswell, Harold. 1936. *Politics: Who Gets What, When, and How*. New York: McGraw Hill.
- Laver, Michael, and Norman Schofield. 1990. *Multiparty Government: the Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle. 1990. "Government Coalitions and Intraparty Politics." *British Journal of Political Science* 20:489-507.
- Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Edited by J. Alt and D. C. North, *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- McCubbins, Matthew D., and Michael F. Thies. 1996. "Gourisai to jishou shugi seiji riron no kiso [Rationality and the Foundations of Positive Political Theory]." *Rehaisan [Leviathan]* 19:7-32.
- McKelvey, Richard D. 1976. "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control." *Journal of Economic Theory* 12:472-482.
- Mershon, Carol. 2002. *The Costs of Coalition*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

- Obaleye, Wole. 2003. "An Assessment of the Legislative Framework for Political Party Coalition in South Africa." Paper presented at Meetings of the Electoral Institute of Southern Africa, Cape Town, South Africa, 19 June.
- Osborne, Martin J., and Ariel Rubinstein. 1990. *Bargaining and Markets*. Edited by K. Shell. *Economic Theory, Econometrics, and Mathematical Economics*. San Diego: Academic Press.
- Plott, Charles. 1967. "A Notion of Equilibrium and Its Possibility under Majority Rule." *American Economic Review* 57:787-806.
- Plott, Charles R. 1991. "Will Economics Become an Experimental Science." *Southern Economic Journal* 57 (4):901-919.
- Papkin, Samuel L. 1979. *The National President*. Berkeley, California: University of California Press.
- Rasch, Bjorn Eric. 1995. "Parliamentary Voting Procedures." In *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, edited by H. Döring. Frankfurt and New York: Campus Verlag and St. Martin's Press.
- Rasch, Bjorn Eric. 2000. "Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe." *Legislative Studies Quarterly* 25:3-23.
- Riker, William H. 1980. "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions." *American Political Science Review* 74 (2):432-446.
- Riker, William H. 1982. *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press.
- Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Edited by B. I. Page. *American Politics and Political Economy Series*. Chicago: University of Chicago Press.
- Romer, Thomas, and Howard Rosenthal. 1978. "Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo." *Public Choice* 33:27-44.
- Rosenthal, Howard. 1990. "The Setter Model." In *Advances in the Spatial Theory of Voting*, edited by J. M. Enelow and M. J. Hinich. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saari, Donald G., and Katri Sieberg. 2001. "The Sum of the Parts Can Violate the Whole." *American Political Science Review* 95 (2):415-433.
- Shepsle, Kenneth A. 1978. *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Shepsle, Kenneth A. 1979. "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models." *American Journal of Political Science* 23 (1):27-59.
- Shepsle, Kenneth A., and Mark S. Bonchek. 1997. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. New York and London: Norton.
- Shepsle, Kenneth A., and Barry Weingast. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review* 81 (1):85-104.
- Shepsle, Kenneth A., and Barry R. Weingast. 1984. "Uncovered Sets and Sophisticated Voting Outcomes with Implications for Agenda Institutions." *American Journal of Political Science* 28 (1):49-74.
- Tsebelis, George. 1995a. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism." *British Journal of Political Science* 25:289-326.
- Tsebelis, George. 1995b. "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies." In *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, edited by H. Döring. New York: St. Martin's Press.
- Tsebelis, George. 1999. "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis." *American Political Science Review* 93 (3):591-608.
- Tsebelis, George. 2000. "Veto Players and Institutional Analysis." *Governance* 13 (4):441-474.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York and Princeton: Russell Sage Foundation and Princeton University Press.
- Tsebelis, George, and Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Edited by J. E. Alt and D. C. North. *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warwick, Paul V. 2005. "Do Policy Horizons Structure the Formation of Parliamentary Governments?: The Evidence from an Expert Survey." *American Journal of Political Science* 49 (2):373-387.
- Warwick, Paul V. 2006. *Policy Horizons and Parliamentary Government*. New York: Palgrave Macmillan.
- Weingast, Barry R. 1992. "Fighting Fire with Fire: Amending Activity and Institutional Change in the Postreform Congress." In *The Postreform Congress*, edited by R. H. Davidson. New York: St. Martin's Press.
- Weldon, Jeffrey A. 1997. "The Political Sources of Presidentialism in Mexico." In *Presidentialism and Democracy in Latin America*, edited by S. Mainwaring and M. S. Shugart. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weldon, Jeffrey A. 2004. "Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico." In *Dilemmas of Political Change in Mexico*, edited by K. J. Middlebrook. London and San Diego: Institute of Latin American Studies, University of London/Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego.
- Wheare, K. C. 1953. *Federal Government*. 3rd. ed. London: Oxford University Press.
- Wheare, K. C. 1967. *Legislatures*. 2nd ed. London, Oxford, and New York: Oxford University Press.
- Wheare, Kenneth C. 1962. "Federalism and the Making of Nations." In *Federalism: Mature and Emergent*, edited by A. W. Macmahon. New York, N.Y.: Russell and Russell.

LA "LEY DE CUPOS", DIECISÉIS AÑOS DESPUÉS. EVALUANDO LAS CUOTAS DE GÉNERO EN ARGENTINA (1983-2005)

Santiago Manuel Alles

Agradecimientos. Flavia D. FREIDENBERG estuvo a cargo de la dirección de este proyecto y Carlos GERVASONI e Ignacio LABAQUI brindaron su asistencia en la elaboración estadística. Ignacio LABAQUI, María Inés TULA, Carolina DELGADO SAHAGÚN, María Fernanda ARCARDINI, Araceli MATEOS DÍAZ y Agustín FERRARO leyeron versiones previas y aportaron sus comentarios, objeciones y sugerencias. Mark JONES, Pam PAXTON, Michelle TAYLOR-ROBINSON y José E. MOLINA gentilmente me enviaron material bibliográfico por correo electrónico y postal. Alberto DI PECO (Dirección de Información Parlamentaria) y Marta VALLE y Diana QUIODO (Dirección Nacional Electoral) me facilitaron el acceso a los registros de la Cámara de Diputados de la Nación y del Ministerio del Interior, respectivamente. A todos ellos agradezco su ayuda.

Introducción

La transición democrática ocurrida a principios de la década de los '80 constituyó sin dudas un hito crucial en la vida política argentina, no sólo porque marcó el fin de la dictadura más cruenta jamás vista en el Cono Sur, sino también porque, por primera vez, abrió paso al establecimiento de instituciones democráticas estables. Este proceso de apertura política, tal como argumenta Novaro (2006), estuvo marcado por una generalizada demanda a favor de valores liberal republicanos y de pluralismo político. Tras las flagrantes violaciones a los Derechos Humanos

ocurridas durante el período precedente, el enjuiciamiento y castigo de los responsables de tales crímenes se transformó en un reclamo dominante que se fue ampliando al ritmo en que tales atrocidades eran reveladas en forma masiva, tanto por los medios de comunicación, como por el testimonio de antiguos detenidos, como por las investigaciones llevadas a cabo por la CONADEP y también por la Justicia, entre otros. Sin embargo, estas demandas de derechos no se limitaron a los crímenes cometidos por la dictadura, sino que pronto se extendieron a otros terrenos.

Paralelamente, el rol de la mujer en la política había comenzado a adquirir un nuevo valor en aquellos años. Tal como argumentan trabajos anteriores (Marx *et al.* 2007, Jelin 2005, entre otros), la participación protagónica de mujeres en organizaciones de Derechos Humanos (entre las cuales sin dudas se destacan Madres y Abuelas, pero que no se limitó sólo a tales dos) permitió que ellas adquirieran una posición y una visibilidad política sin precedentes. Ya no se trataba de una o dos mujeres excepcionales por sus dotes políticas o su carisma, tal como pudo ser Evita en su tiempo, sino de toda una generación de mujeres que se habían formado políticamente en la lucha por los Derechos Humanos. La consecuencia lógica, casi natural, de todo este proceso fue la elaboración de un discurso de género que, si bien encontraba numerosos antecedentes en nuestro país, ahora adquiría una relevancia sin precedentes.

La incorporación de la mujer a la ciudadanía política en la Argentina había esperado hasta mediados del siglo pasado cuando, bajo el impulso del primer gobierno peronista, fue reconocido el derecho al voto femenino. Esta victoria política constituyó, antes que una concesión otorgada desde el poder, la culminación de una larga lucha librada por el movimiento feminista desde principios de siglo, articulado en una miríada de organizaciones militantes, durante la cual habían sido logrados importantes hitos intermedios: en 1928 las feministas afiliadas al Partido Socialista impulsaron el apoyo del partido al proyecto del voto femenino, en 1932 la Cámara de Diputados aprobó un proyecto dirigido a garantizar el voto a las mujeres aunque luego fracasó en el Senado e, incluso, obtuvieron una ley de sufragio femenino local en algunos distritos: la provincia de San Juan permitió en 1927 el voto femenino en el ámbito provincial (ya vigente desde 1862 en el ámbito municipal), gracias a lo cual fue electa poco tiempo después la primera legisladora provincial de nuestro país; a

su vez, la provincia de Santa Fe en 1921 sancionó tal derecho, el cual entró en vigor en 1932, aunque fue derogado poco después.¹

En los años inmediatamente posteriores a la sanción del voto femenino en el ámbito nacional, la presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados argentina alcanzó el 15% del cuerpo, mojón que superó en las elecciones de 1952. Este registro notable, único por aquellos años entre países con procesos electorales competitivos, fue logrado gracias a la participación corporativa en la "Rama Femenina" del peronismo; en la práctica esta estructura de tercios operó como un mecanismo partidario *sui generis* de cuotas de género. Sin embargo, tras la caída del peronismo en 1955, la presencia de mujeres en el Congreso no volvió a alcanzar niveles comparables, ni siquiera durante la segunda experiencia peronista en la década de 1970, ni tampoco tras la última restauración democrática,² lo cual contrastaba abiertamente con el rol político que las mujeres habían adquirido en el movimiento de Derechos Humanos que, ocurrida la transición, luego trasladaron a los partidos.

En aquel marco de sub-representación femenina se sancionó en 1991 la llamada "Ley de Cupos", que obligó a los partidos políticos a garantizar a las mujeres un porcentaje mínimo de plazas en las listas de candidatos. El efecto del régimen de cuotas fue un rápido incremento de la presencia femenina en el Congreso argentino, primero en la Cámara de Diputados y, una década más tarde, en el Senado cuando sus miembros fueron seleccionados por elecciones directas. El régimen de cuotas argentino constituyó entonces una innovadora forma de acción afirmativa dirigida a impulsar la representación de las mujeres dentro del recinto legislativo, cuyo ejemplo dio lugar a un "contagio" (Matland y Studlar 1996) no sólo sub-nacional, dado que casi la totalidad de las provincias argentinas en poco tiempo replicaron el sistema de cuotas, sino también regional: en América Latina desde 1990, tal como señala Piscopo (2006), otros diez países implementaron cuotas de género durante el período, dos más las sancionaron pero debieron volver atrás por reveses judiciales y en

¹ Marx *et al.* (2007:43-51) y Jiménez Polanco (1999:73-74 y 2000:5-6) presentan un breve recorrido histórico de la lucha política de las mujeres en Argentina, antes del reconocimiento de sus derechos electorales, aunque tales trabajos tienen entre sí algunas discrepancias.

² Para un registro de la evolución histórica de la presencia femenina en la Cámara de Diputados de la Nación, véase Jones 2000:43.

tres fueron debatidas sin éxito en el Congreso. En ninguna otra región del mundo puede observarse un fenómeno comparable. Ahora bien, el caso argentino es considerado una experiencia exitosa no sólo por su ejemplo, sino principalmente por los logros alcanzados en la representación de mujeres en el Congreso nacional, sólo comparable en América Latina con el caso costarricense.

Cuando las Acciones tienen resultados (inmediatos)

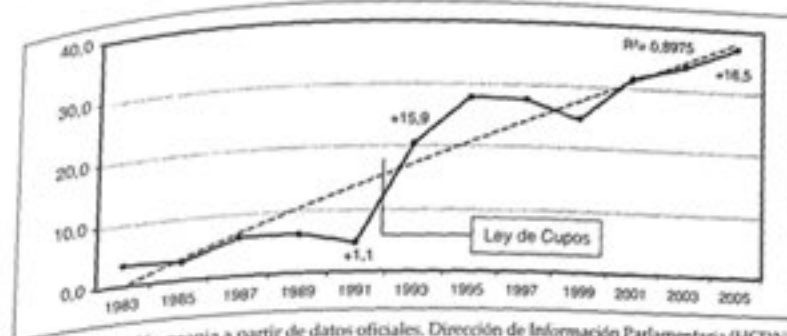
¿Qué ocurrió, entonces, en el caso argentino? En primer lugar parece clave diferenciar el desempeño vivido por la Cámara de Diputados de la Nación y por el Senado. Durante los años '80 la participación de mujeres en la Cámara era perfectamente comparable a la registrada en el Senado en el mismo período; sin embargo la aplicación de la "Ley de Cupos" diferenció notablemente la composición de tales cuerpos: mientras la elección de mujeres diputadas, ámbito al cual estuvo inicialmente limitada la aplicación de la ley, vivió un incremento notable respecto al período anterior, el Senado mantuvo a lo largo de toda la década de los '90 los guarismos tradicionales.

Las elecciones de diputados habían promediado un 4,78% de mujeres electas entre 1983 y 1991, con un valor máximo de 6,30 en 1987, cuando ingresaron ocho mujeres en la Cámara.³ sin embargo las elecciones legislativas de 1993 significaron una ruptura crucial: el 20,47% de los diputados electos eran mujeres (26 diputadas, sobre 127). Este evento estableció un nuevo piso que ya no será revertido, tal como puede observarse en el gráfico a continuación. Las cuotas de género fueron, sin dudas, una acción afirmativa con resultados significativos y, además, rápidos; esto no fue así en todos los casos en América Latina, donde los logros usualmente fueron más modestos (véase Htun y Jones 2002).

Mientras los comicios legislativos de 1991 habían significado apenas un incremento de 1,1 punto porcentual en la proporción de mujeres electas respecto a la reinstauración democrática de 1983, las cuotas en su estreno implicaron un salto de 15,9 puntos porcentuales respecto su más

³ El número de mujeres electas fue repetido en los siguientes comicios de 1989 (6,30%), pero cayó al 4,62% (6 diputadas, sobre 130) en 1991.

GRÁFICO 1. Proporción de mujeres electas sobre el total, según año de elección, Cámara de Diputados, 1983-2005.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales. Dirección de Información Parlamentaria (HCDN).

inmediato antecedente.⁴ A partir de esa base, las elecciones posteriores continuaron con la tendencia ascendente, aunque con algún transitorio retroceso en 1999, para acumular un incremento de 16,5 puntos porcentuales en la proporción de mujeres electas respecto a 1993. En definitiva, la proporción de mujeres electas saltó 32,4 puntos porcentuales desde 1991, gracias a que las mujeres ocuparon 47 de las 127 plazas en juego en la última renovación de la Cámara (37,0%), lo que a simple vista da crédito a la literatura cuando señala que el uso de cuotas de género es un "fast-track" (Dahlerup y Freidenvall 2005) hacia la representación paritaria en los órganos de representación.⁵

⁴ Marx *et al.* (2007) analizan la evolución en la composición total de las Cámaras, lo cual puede ser una estrategia viable en casos en que el órgano se renueva en su totalidad en cada elección, lo que en América Latina es la situación más frecuente. Sin embargo, dado el mecanismo de renovación parcial del Congreso argentino (Constitución nacional, Arts. 50 y 56), esta estrategia implica arrastrar viejos resultados y, en alguna medida, una doble contabilidad: por ejemplo, la composición de la Cámara de Diputados tras las elecciones legislativas de 1993, reflejaba también los resultados de los comicios de 1991 e, incluso, los recambios ocurridos durante el período por motivos no electorales (renuncias, fallecimientos, etc.).

⁵ Si se compara la cantidad de mujeres electas en aquellas primeras cinco elecciones frente a las últimas siete, estas últimas realizadas bajo la aplicación del régimen de cuotas, el contraste resulta evidente: en el primer período fueron electas 35 mujeres sobre un total de 765 diputados (4,59%), mientras que en el segundo período 259 mujeres ocuparon bancas sobre un total de 898 diputados electos (28,84%).

Si se analiza el comportamiento electoral de los distritos (ver Tabla N° 1), puede observarse una fuerte caída de los casos con muy baja representación femenina (hasta 15,0%) y un sensible incremento del número de provincias con proporciones medias y altas (25,1% y más). Tal como puede observarse, la introducción de cuotas de género ha presentado una fuerte asociación con el acceso de mujeres a bancas en la Cámara de Diputados.

¿Cuáles son los factores que explican el ingreso de mujeres en la Cámara de Diputados argentina? En un trabajo anterior (Alles 2006), se explica la elección de mujeres diputadas en Argentina en el período 1983-2005 a partir de cuatro factores: a.) el uso de cuotas de género, b.) el transcurso del tiempo, c.) la magnitud de distritos y d.) el nivel de fragmentación del sistema de partidos en el distrito. No obstante, a lo largo de estos veintidós años, ¿ha cambiado el impacto de estas variables como factores explicativos de la elección de mujeres? El objetivo principal de este trabajo será ir más allá de los análisis estáticos, que ven las cuotas como un "salto" abrupto, y analizar los elementos dinámicos del proceso a fin de verificar si a lo largo de tal periodo ha cambiado la "estructura de oportunidades electorales" (Matland y Studlar 1998) de las mujeres. Tras la transición democrática, ocurrida en 1983, se llevaron a cabo doce elecciones para cargos legislativos nacionales, siete de las cuales ocurrieron bajo la aplicación de la "Ley de Cupos", lo cual provee una base empírica única en la región al momento de evaluar la efectividad de un régimen de cuotas.

TABLA 1. Proporción de mujeres electas por distrito electoral, según uso de cuotas de género. Cámara de Diputados, 1983-2005.

| Proporción de mujeres electas en el distrito | Uso de cuotas de género | | Diferencia porcentual | Total |
|--|-------------------------|-------|-----------------------|-------|
| | No | Sí | | |
| Muy baja (hasta 15,0%) | 84,0 | 24,4 | -59,6 | 49,1 |
| Baja (15,1%-25,0%) | 6,7 | 16,1 | 9,4 | 12,2 |
| Media (25,1%-35,0%) | 7,6 | 37,5 | 29,9 | 25,1 |
| Alta (35,1% y más) | 1,7 | 22,0 | 20,3 | 13,2 |
| Total | 100,0 | 100,0 | — | 100,0 |
| | (119) | (168) | — | (287) |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales. Dirección de Informaciones Parlamentarias (DIPIN)

La literatura (Paxton 1997, Paxton y Kunovich 2003, Kenworthy y Malami 1999, entre otros) ha ensayado tres explicaciones básicas de la elección de mujeres: una sociológico-estructural, otra político-institucional y una tercera cultural. Según la evidencia recogida en trabajos anteriores (Alles 2006), la elección de mujeres diputadas en Argentina se explica por factores político-institucionales, aun cuando se controla el efecto de los factores socio-económicos. Este trabajo sigue la misma línea de investigación, analizando los efectos que los factores sistémicos (político-institucionales y socio-económicos) tienen sobre la estructura de oportunidades electorales de las mujeres. En el próximo apartado son abordadas en detalle las explicaciones que la teoría brinda a la elección de mujeres en órganos de representación.

¿Qué explica la efectividad de las Cuotas? Una aproximación teórica

La elección de mujeres es producto de un complejo entramado político en el cual, tras sucesivas etapas, un número reducido de ciudadanos es seleccionado para representar a la sociedad en su conjunto. Algunos años atrás, Norris y Lovenduski presentaron una sencilla matriz (citada en numerosos trabajos posteriores, véase: Norris 2004:183, Matland 1998a: 111-120, Ballington y Matland 2004:3, Matland y Montgomery 2003:21, MacKay 2004:102-103, entre otros) en la cual quedan *estilizadas* las etapas que debe superar cualquier ciudadano para ser electo legislador.

Según resume MacKay (2004:102-103), el modelo de Norris y Lovenduski presenta tres tipos de factores: a.) *sistémicos*, que incluyen desde el diseño de las instituciones políticas hasta las estructuras sociales y las notas específicas de la cultura política local; b.) *partidarios*, tales como la organización de los partidos políticos, sus reglas y prácticas de selección de candidatos, su ideología o la fortaleza interna de los grupos de mujeres; y c.) *individuales*, entre los cuales cabe mencionar los recursos (sociales, políticos, económicos, humanos), la ambición y los constreñimientos de las potenciales candidatas. En esta línea, tomando el concepto de Matland y Studlar (1998), la "estructura de oportunidades electorales" es el conjunto de factores externos a los individuos que afectan sus posibilidades de alcanzar cargos electivos, tanto partidarios como sistémicos (contexto político y contexto social).

El contexto partidario se refiere a las condiciones internas de los partidos, tales como ideología, grado de centralización de la estructura partidaria, mecanismos de selección de candidatos, etc. No caben dudas de que se trata de una arena político-electoral crucial en la medida en que en ella se resuelve la composición de las listas de candidatos. Sin embargo, la literatura se ha centrado usualmente sobre los factores sistémicos y ha visto a los partidos como agentes racionales que se adaptan a las condiciones de la arena electoral. La teoría asume que los partidos "en democracias representativas son esencialmente maximizadores de votos (*vote-maximizers*) buscando cargos en el mercado electoral" (Norris 2004:9, la traducción es propia) y, en consecuencia, responden a los estímulos de las reglas de juego (contexto político) y receptan las demandas sociales (contexto social). Algunos pocos trabajos han intentado medir si el éxito de determinados partidos (por lo general, de centro-izquierda) tiene efectos positivos sobre la elección de mujeres (Matland 1993, Matland y Studlar 1998, Schmidt y Saunders 2004, Jones 2004) o, en muy infrecuentes ocasiones, han incursionado en los efectos de los procesos de selección de candidatos sobre las carreras políticas de las mujeres (Piscopo 2006), no obstante lo cual se puede afirmar que el contexto partidario ha sido claramente el factor menos estudiado. El presente trabajo se focaliza sólo en factores sistémicos.

Desde la perspectiva institucional, iniciada en la tradición de Duverger (1955), la elección de mujeres está condicionada principalmente por las características del diseño electoral. Numerosos trabajos precedentes han destacado, dentro del entramado institucional, la introducción de mecanismos de cuotas de género como un dispositivo electoral principal para facilitar la elección de mujeres (Matland 1998a, Norris 2004, Htun 2002, Htun y Jones 2002, Peschard 2002, Jones 1998, 2000 y 2004, Dahlerup 1998 y 2003, Alles 2006), pero también destacan cómo otros elementos del sistema electoral pueden ser relevantes para potenciar (o atenuar) sus efectos: cuando la competencia electoral se rige bajo reglas mayoritarias (Rule 1987, Matland 1998a y 1998b, Kenworthy y Malami 1999, Norris 2004 y 1985, Reynolds 1999, Paxton 1997, Paxton y Kunovich 2003), cuando se desarrolla en distritos de pequeña magnitud (Matland 1993, Matland y Taylor 1997, Jones 1998, Htun y Jones 2002, Alles 2006, Darcy *et al.* 1987, King 2002, Norris 1985 y Rule 1981 y

1987),⁶ o cuando la lista no es cerrada (Matland 1998a, Peschard 2002, Jones 1997 y 2000, Archenti y Tula 2005), el acceso de mujeres a puestos electivos podría verse significativamente disminuido. No obstante, algunos de tales factores (por ejemplo, fórmula electoral, tipo de listas) han permanecido constantes en todas las elecciones del período analizado, por lo cual no podrán ser sometidos a prueba en este trabajo. A la vez, las características de la contienda política pueden hipotéticamente potenciar o atenuar los efectos del diseño institucional, como por ejemplo, el grado de fragmentación del sistema de partidos en el distrito (Matland 1993, Matland y Taylor 1997, Alles 2006) o la proporción de legisladores reelectos (Schwindt-Bayer 2005, Welch y Studlar 1990, Rule 1987, Norris 1993, Darcy *et al.* 1987, Matland y Studlar 1998).

El contexto social se refiere globalmente tanto a las características estructurales de la sociedad como a la cultura política, valores sociales y actitudes. Por un lado, desde una perspectiva *modernizadora*, las características estructurales de la sociedad están relacionadas con los modos de vida y organización política, económica y social. Del lado de la oferta, la presencia de una masa crítica de mujeres educadas, activas en el mercado laboral, insertas en redes profesionales y con autonomía personal se adapta mejor al perfil que los partidos buscan para sus listas de candidatos y, en consecuencia, está mejor dotada para pelear por esas plazas. Y, del lado de la demanda, sociedades más educadas y urbanizadas constituyen electorados más propensos a considerar la igualdad de género como un valor en sí y a votar por mujeres para cargos públicos. En suma, se sostiene que el desarrollo erosiona los patrones tradicionales de comportamiento social y modifica el rol de la mujer, abriendo un terreno más propicio para su participación en política. Una importante porción de la literatura (Matland 1998b, Inglehart y Norris 2003, Inglehart *et al.* 2002,

⁶ La evidencia parece dar sustento al efecto de la magnitud de distritos bajo sistemas proporcionales para lograr una mayor presencia femenina (Matland 1993, Jones 2000, Htun y Jones 2002), aunque bajo sistemas mayoritarios la evidencia es mixta: mientras Welch y Studlar (1990) y Richardson y Cooper (2003) encuentran efectos muy débiles, Darcy *et al.* (1985) y King (2002) comprueban, mediante un abordaje longitudinal, que el reemplazo de distritos plurinominales por distritos uninominales están asociados con una caída desproporcionada en la proporción de mujeres electas e, inversamente, el tránsito hacia distritos plurinominales está asociado con un incremento desproporcionado de la elección de mujeres legisladoras.

Norris e Inglehart 2000, Paxton y Kunovich 2003, Forsythe *et al.* 2000, Rule 1981 y 1987) predice una mayor presencia de mujeres en cargos políticos a medida que la sociedad presenta mayores niveles de modernización.

Por otra parte, una cultura política más receptiva a la participación de la mujer en la vida pública puede facilitar su acceso a cargos políticos, o por el contrario una cultura política más resistente puede tener efectos retardatarios. Los investigadores por lo general han usado indicadores *proxy* para medir el factor cultural, como por ejemplo la religión históricamente predominante, o también han intentado controlar un factor regional (Paxton 1997, Kenworthy y Malami 1999, Reynolds 1999). Más recientemente Norris e Inglehart (2000, 2001) y Paxton y Kunovich (2003) han operacionalizado el factor cultural como las actitudes predominantes hacia la mujer en la política, gracias a las sucesivas olas de la Encuesta Mundial de Valores (*World Values Survey*, WVS). No obstante, información comparable a la utilizada por estos últimos trabajos no está disponible para hacer comparaciones entre las provincias argentinas, ni tampoco parece útil recurrir a indicadores *proxy* dada la homogeneidad de la herencia histórica entre las provincias argentinas, motivos por los cuales se ha optado por prescindir de esta perspectiva cultural. Los escasos resultados obtenidos por Matland y Studlar (1998) ejemplifican estas dificultades para medir la variable cultural en un caso nacional.

En definitiva, el foco central de este trabajo será analizar qué factores condicionan la "estructura de oportunidades electorales" de las mujeres y qué cambios en ella han ocurrido a lo largo del período 1983-2005.

¿Sólo las Cuotas importan?

Anteriores trabajos sobre elección de diputadas en América Latina han utilizado datos nacionales para efectuar análisis comparados de casos latinoamericanos (Bareiro *et al.* 2004, Jones 2000, Matland 1998a, Htun 2002), al igual que numerosos trabajos sobre otras regiones (Lindberg 2004, Moser 2001), o también en estudios más amplios con muestras que incluyen países desarrollados y/o en desarrollo (Rule 1981 y 1987, Norris 2004, Inglehart *et al.* 2002, Norris e Inglehart 2000 y 2001, Kenworthy y Malami 1999, Paxton 1997, Paxton y Kunovich 2003, Dahlerup y Freidenvall 2005).

Por el contrario, King, Keohane y Verba (1994) sugieren utilizar unidades subnacionales y divisiones de tiempo para multiplicar el nú-

mero de observaciones dentro de un mismo país cuando la teoría se aplica a unidades que pueden ser desagregadas. En esta línea, otros trabajos (en la minoría) han recurrido a información por distrito para estudiar el acceso de mujeres a cuerpos de representación, tanto en casos latinoamericanos (Jones 1998 y Alles 2006 sobre Argentina; Jones 2004 y Matland y Taylor 1997 sobre Costa Rica; Jones y Navia 1999 sobre Chile; Schmidt y Saunders 2004 sobre Perú), como también en trabajos sobre países desarrollados (Welch y Studlar 1990, Matland 1993, Matland y Studlar 1996 y 1998). Las elecciones legislativas argentinas, dada su organización en distritos,⁷ permiten recurrir a esta estrategia y construir la base empírica necesaria para recurrir a un análisis multivariado. Al igual que en estos trabajos, la estrategia de abordaje utilizada en esta investigación para explicar la elección de mujeres ha sido tomar a los distritos electorales (provincias) que componen el distrito nacional como unidades de análisis y las elecciones de diputados nacionales como unidad de observación.

El recurso a métodos de análisis multivariado constituye una estrategia de abordaje que permite controlar el efecto de los factores en juego. Si bien entre los factores institucionales se destaca la "Ley de Cupos" (Ley N° 24.012), entre la aplicación de las cuotas y la selección opera una compleja red de factores que pueden favorecer u obstaculizar su efectividad, por lo cual se ha recurrido a modelos de regresión lineal múltiple por mínimos cuadrados ordinarios (*Ordinary Least Squares Regression*, OLS); las regresiones tienen la ventaja de someter a prueba numerosas variables independientes, controlando su efecto y ponderando su peso.⁸

Los resultados de las regresiones lineales [ver: Tabla N° 2] presentan sólida evidencia que justifica la asociación establecida entre las cuotas y la elección de mujeres diputadas. En el primer modelo (Modelo #1), controlado el efecto de los factores socio-económicos (nivel de desarrollo y tasa de actividad para mujeres), los factores político-institucionales presentan un impacto sólido, con una alta significación estadística:

⁷ La organización "por distritos" de las elecciones argentinas significa que toda la competencia partidista se resuelve en cada una de las provincias, con total independencia de lo que ocurre en las demás.

⁸ Para una explicación más detallada de la elaboración estadística de esta investigación, véase Alles 2006 y 2007, donde se indica detalladamente cómo se han construido las variables regresadas; por razones de espacio, no fueron incluidas en este trabajo.

Las cuotas aportan un incremento de 10,2% en el acceso de mujeres, que duplica el logro regional promedio de las cuotas de género, cercano al 5% (Htun y Jones 2002), a lo cual hay que sumar un plus de 1,2% por cada año transcurrido desde la sanción de la "Ley de Cupos" en 1991.

La magnitud de los distritos y la fragmentación del sistema de partidos tienen un sólido y significativo efecto sobre la elección de mujeres. Primero, en los distritos más pequeños (binominales),⁹ las probabilidades de que un partido obtenga más de una banca son muy escasas, resultado de lo cual el juego *simula* ser una competencia mayoritaria al momento de la nominación de candidatos. Segundo, tal como se esperaba, los distritos grandes (con diez o más bancas) facilitan las oportunidades electorales de las mujeres. Y, tercero, el número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp) tiene un efecto negativo sobre la elección de mujeres, aunque los resultados sugieren que la importancia de la fragmentación tiende a declinar: para las oportunidades de las mujeres es más gravoso el tránsito de un sistema donde un partido dominante concentra el grueso de las bancas a otro donde las bancas se reparten entre dos fuerzas (NEPp < 2 a NEPp = 2), que el paso desde un sistema con "dos partidos y medio" hacia otro más fragmentado (NEPp = 2,5 a NEPp > 2,5); este resultado es coherente con lo afirmado por otros trabajos (Matland y Taylor 1997).

La proporción de legisladores reelectos, si bien presenta una relación en el sentido esperado (negativo), la variable no tiene significación alguna.

Por el contrario, los factores estructurales presentan efectos estadísticamente poco significativos pero, aun más importante, el Índice de Desarrollo¹⁰ se presenta con sentido contrario al esperado. Este modelo ex-

plica el 42,7% de la variación.¹¹

Tabla 2. Proporción de mujeres electas por distrito, explicada según factores estructurales y político-institucionales. Cámara de Diputados, 1983-2005. Ordinary Least Squares Regression (OLS)

| | Coefficiente de correlación | Modelo #1 | Modelo #2 |
|--|-----------------------------|------------------------|------------------------|
| Factores estructurales | | | |
| Índice de Desarrollo | 0,201**** | -3,435** (1,567) | — |
| Tasa de Actividad | 0,330**** | 0,416* (0,242) | — |
| Factores político-institucionales | | | |
| Cuotas de género | 0,564**** | 10,191**** (3,051) | 11,509**** (2,801) |
| Años transcurridos | 0,584**** | 1,237**** (0,290) | 1,183**** (0,279) |
| Distrito binominales | -0,110* | -9,624**** (2,480) | -9,026**** (2,254) |
| Distritos grandes | 0,053 | 13,494**** (3,780) | 7,257** (2,840) |
| NEP parlamentario (Ln) | -0,246**** | -18,085**** (3,538) | -16,902**** (3,354) |
| Re-elección (%) | -0,043 | -0,008 (0,047) | — |
| Constante | | 3,063 (10,066) | 18,518**** (2,937) |
| R ² ajustado | | 0,427 | 0,430 |
| Durbin-Watson | | 1,962 | 1,967 |
| N | 287 | 263 | 287 |

* p < 0,1 ** p < 0,05 *** p < 0,01 **** p < 0,001.

Nota: Coeficiente de correlación, entre variables dependiente e independiente.

Error estándar, entre paréntesis.

Fuentes: Véase detalle en Tabla N° 4.

⁹ Contradiendo el lugar común de los reclamos de cambio en las reglas electorales, la mayor parte de las elecciones legislativas argentinas ocurren en distritos pequeños: el 19,5% de los 287 casos considerados ocurrieron en distritos donde sólo había dos bancas en juego.

¹⁰ El nivel de desarrollo ha sido operacionalizado, mediante análisis factorial, a través de un "Índice de Desarrollo" formado por cuatro indicadores: mortalidad infantil, urbanización, educación y fecundidad. Se ha optado por indicadores que pudieran ser comparables a través de un largo período de tiempo y de los cuales se dispusiera de registros comparables para todos los distritos. Este índice: a.) pondera el peso relativo de cada uno de los indicadores y b.) permite manipular una sola variable representativa del nivel de desarrollo relativo de cada distrito. El índice debe leerse en forma directa: a mayor valor del índice, mayor nivel de desarrollo relativo.

¹¹ La auto-correlación en los residuos es un fenómeno característico de las series de tiempo. Dado que la base de datos de esta investigación está formada por repetidas observaciones de 24 distritos a lo largo de 22 años (1983-2005), en todos los modelos se presenta el resultado del test de Durbin-Watson. Un valor óptimo para el test, que oscila en un rango 0-4, debe ubicarse entorno a 2,0; tal como puede observarse en la Tabla no. 2, los modelos ensayados no tienen problemas de auto-correlación en los residuos.

En el siguiente modelo [Modelo #2] se dejaron caer los factores estructurales (nivel de desarrollo y tasa de actividad para mujeres); además, también se retiró la variable reelección. Si bien la bonanza de este modelo presenta una mejoría muy leve (+0,003) respecto al modelo anterior, los factores institucionales que ya eran significativos, lo siguen siendo. Es decir, la evidencia indica que los factores político-institucionales (con la salvedad de la reelección de legisladores) son la clave para explicar la elección de mujeres y, por el contrario, el retiro de los factores socio-económicos no hace perder poder explicativo al modelo.

En resumen, los modelos político institucionales puros introducen algunos factores que parecen ser cruciales. Tal como queda en evidencia en el modelo más sólido [Modelo #2], tres factores (las cuotas de género, la magnitud de distrito y la fragmentación del sistema de partidos) explican el 43,0% de la variación, mientras que los factores socio-económicos no parecen hacer ningún aporte sólido. Si la introducción de las cuotas es el factor más poderoso para explicar el acceso de mujeres a la Cámara, el tiempo transcurrido desde la sanción de la "Ley de Cupos" también ayuda a predecir los resultados. Esto último conduce al análisis de los efectos dinámicos del sistema electoral.

Cambios en la Estructura de Oportunidades Electorales

Ahora bien, a efectos de analizar la evolución de la estructura de oportunidades electorales de las mujeres, parece útil dividir el período democrático en tres etapas:

1983-1991 (N=119),

1993-1999 (N=96), y

2001-2005 (N=72).

La primera etapa coincide con el período previo a la vigencia de la "Ley de Cupos" a fin de aislar a todas las elecciones ocurridas sin cuotas. Las dos etapas siguientes cubren todo el período post-cuotas y se dividen a partir de la "revitalización" que parece producirse en las elecciones legislativas de 2001 [ver: Gráfico N° 1]. Una primera aproximación parece confirmar esta intuición: si bien la etapa II presenta una radical reducción de los distritos con muy baja proporción de mujeres electas (-49,6), esta tendencia se profundizó en la etapa III [ver: Tabla N° 3]. En esta tercera

etapa no sólo se redujo (en términos relativos) el número de los distritos en los cuales el acceso de mujeres fue bajo (-23,3 y -6,3, respectivamente), sino que además se incrementó sustantivamente el número de distritos con una proporción media (+7,3) o alta de mujeres electas (+22,2). En el fin con un cambio sustantivo fue el reemplazo del viejo decreto reglamentario (N° 379/93), por el hoy vigente decreto no. 1246/00 que clarificaba la interpretación de la Ley y simplificaba la tarea de los jueces electorales en las eventuales disputas por el incumplimiento de la cuota al momento de presentar las listas de candidatos.¹²

¿Es posible que los determinantes de la elección de mujeres hayan cambiado? Se ha intentado profundizar el análisis ensayando modelos de regresión lineal para cada uno de los tres períodos [ver: Tabla N° 4]. El primer hallazgo de los modelos [#3 a 5] ensayados es que los factores socio-económicos continúan sin tener relevancia: a.) no mejoran la capacidad explicativa de los modelos puramente institucionales, b.) no presentan significación estadística y c.) incluso el nivel de desarrollo presenta el signo invertido. De acuerdo al principio de parsimonia, intentando explicar lo más con lo menos, el análisis se ha centrado en modelos institucionales puros [Modelos #6 a 8].

TABLA 3. Proporción de mujeres electas por distrito electoral, según año de elección. Cámara de Diputados, 1983-2005.

| Proporción de mujeres electas en el distrito | 1983-1991 | 1993-1999 | 2001-2005 | Total |
|--|-----------|-----------|-----------|-------|
| | No | Sí | Sí | |
| Uso de cuotas | | | | |
| Muy baja (hasta 15,0%) | 84,0 | 34,4 | 11,1 | 49,1 |
| Baja (15,1%-25,0%) | 6,7 | 18,8 | 12,5 | 12,2 |
| Media (25,1%-35,0%) | 7,6 | 34,4 | 41,7 | 25,1 |
| Alta (35,1% y más) | 1,7 | 12,5 | 34,7 | 13,6 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | (119) | (96) | (72) | (287) |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales. Dirección de Información Parlamentaria (HCDN).

¹² Estos litigios en un primer momento constituyeron un severo problema de aplicación de "los cupos", pero con el tiempo gestaron una masa de jurisprudencia (véase Lizzaro 2003) que avalaba una aplicación de las cuotas coherente con el espíritu de la Ley. El nuevo decreto recogía toda esta jurisprudencia, lo cual reforzó la eficacia de la legislación.

Tabla 4. Proporción de mujeres electas por distrito, explicada según factores estructurales y político-institucionales. Cámara de Diputados, 1983-2005. Ordinary Least Squares Regression (OLS)

| | Modelo #3 1983-91 | Modelo #4 1993-99 | Modelo #5 2001-05 | Modelo #6 1983-91 | Modelo #7 1993-99 | Modelo #8 2001-05 |
|--|----------------------|------------------------|------------------------|----------------------|------------------------|------------------------|
| Uso de Cuotas | No | Si | Si | No | Si | Si |
| Factores estructurales | | | | | | |
| Índice de desarrollo | -2,059 (1,515) | -3,133 (3,084) | -3,471 (6,308) | — | — | — |
| Tasa de actividad | 0,300 (0,236) | 0,500 (0,522) | 0,331 (0,833) | — | — | — |
| Factores político-institucionales | | | | | | |
| Distrito binominales | -3,091 (3,211) | -23,391**** (4,402) | -0,368 (4,811) | -2,806 (2,979) | -22,671**** (4,060) | -0,404 (4,416) |
| Distritos grandes | 3,970 (4,350) | 11,942* (6,451) | 19,527** (7,465) | 0,556 (3,473) | 9,018* (5,314) | 17,305** (6,172) |
| NEP parlamentario (ln) | 2,347 (5,798) | -28,841**** (6,635) | -17,011**** (5,507) | 1,770 (5,792) | -30,593**** (6,403) | -17,974**** (5,196) |
| Constante | -8,454 (10,201) | 26,083 (23,313) | -29,232 (34,590) | 4,018 (4,601) | 48,196**** (5,215) | 42,884**** (3,913) |
| R ² ajustado | -0,012 | 0,301 | 0,126 | -0,014 | 0,307 | 0,147 |
| N | 119 | 96 | 72 | 119 | 96 | 72 |

* p<0,1 ** p<0,05 *** p<0,01 **** p<0,001

Nota: Error estándar, entre paréntesis.

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos oficiales. Variable dependiente, en Dirección de Información Parlamentaria (DICDNI), Magnitud de distritos y NEP, en Ministerio del Interior, información disponible on-line. Re-elección, en DIP (HCDN). Componentes del Índice de Desarrollo Mortalidad infantil, Ministerio de Salud 2001:68-69. Urbanización, para 1980 y 1991, INDEC 1998:177; y para 2001, INDEC información disponible on-line. Analfabetismo, para 1980, INDEC 1980:200-212; y para 1991 y 2001, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, información disponible on-line. Fecundidad, para 1980, INDEC 1980:457-482; para 2001, elaboración propia a partir de INDEC, información disponible on-line. Tasa de Actividad, para 1980, INDEC 1980:343-368; para 1991, INDEC 1998:489; para 2001, elaboración propia a partir de INDEC, información disponible on-line.

La etapa I se presenta inabordable para las explicaciones convencionales, al punto que el R² ajustado cae a valores próximos a cero [Modelo #6]. Tanto la magnitud de distrito como la fragmentación del sistema de partidos no presentan ninguna significación, lo cual contrasta visiblemente con los resultados arrojados por los modelos de las etapas posteriores. No obstante, el fenómeno no parece por completo inexplicable. En el primer período la cantidad de mujeres que obtuvieron bancas fue prácticamente insignificante: apenas 35 mujeres fueron electas diputadas sobre 765 bancas en disputa (4,6%). En este período la política era aún una arena prácticamente vedada para las mujeres y el acceso de "estas mujeres únicas, gigantes si se quiere" (Matland 1993:746, la traducción es propia) resulta difícil de predecir de acuerdo a los factores sistémicos antes indicados. Por el contrario, estas pocas mujeres diputadas se explican por características excepcionales, ya sean personales como particulares dotes de liderazgo, como también por disponer de recursos (políticos, partidarios o económicos) comparables a los de sus pares hombres. Estas "mujeres únicas" constituían casos *anormales* en condiciones de disputar de igual a igual posiciones políticas.

Un caso muy representativo de este fenómeno es lo ocurrido en la provincia de Jujuy. Este distrito reúne todos los requisitos que la literatura señalaría como hipotéticamente desfavorables para las oportunidades electorales de las mujeres: se trata de un distrito de escaso desarrollo relativo, con baja magnitud electoral y donde las escasas bancas en juego siempre se han repartido entre varios partidos (el NEPp ha fluctuado entre 1,8 y 3,0, con una media de 2,26). No obstante, en este distrito en numerosas ocasiones han resultado electas mujeres, incluso antes del régimen de cuotas, lo que claramente lo transforma en un valor *outlier* entre nuestros casos. Durante los '80, su "excepcionalidad" estuvo dada por la figura de María Cristina Guzmán quien, gracias a su posición política en un partido localmente relevante como el Movimiento Popular Jujeño, controlaba grandes recursos políticos y estaba en condiciones de pelear, de igual a igual, por las plazas en la lista de candidatos. Guzmán parece constituir un buen ejemplo de esas *Giant among Men* de las que hablaba Matland.

La introducción de las cuotas buscó recrear condiciones de igualdad para las mujeres en su conjunto, de manera que el acceso no dependiera de condiciones excepcionales o, mejor dicho, difundir la *excepcionalidad* a fin de que fuera la regla. La etapa II corresponde a las primeras cuatro elec-

ciones bajo el régimen de cuotas y los factores convencionales aportan una buena explicación de los logros, en especial si la magnitud se introduce mediante variables *dummy*: magnitud y fragmentación explican el 30,7% de la variación [Modelo #7]. La introducción de cuotas obligó a los partidos a incluir mujeres en posiciones expectables de las listas de candidatos, no obstante lo cual los líderes partidarios todavía tenían la posibilidad de ejercer un cumplimiento *minimalista* de la cuota. Esta situación es coherente con los resultados de las regresiones, donde los distritos binominales y la fragmentación presentan un sólido (y negativo) impacto sobre la elección de mujeres.

Ahora bien, la etapa III parece presentar un cambio sustantivo respecto a la etapa anterior. Primero, si la magnitud y la fragmentación permitían explicar un tercio de la variación en la etapa II, aquí estos factores permiten explicar notoriamente menos: 14,7% de la variación [Modelo #8]. Segundo, los distritos binominales han perdido toda significación estadística, aunque el sentido de la relación sigue siendo el esperado, lo que indica que las contiendas en estos distritos han dejado de ser un problema grave para las aspiraciones femeninas. Por el contrario, las contiendas en distritos grandes se han transformado en una importante ventana de oportunidades para el acceso de mujeres, lo que se refleja no sólo en una mayor significación estadística, sino también en un coeficiente mayor. Tercero, la fragmentación ha conservado un impacto negativo significativo sobre el acceso de mujeres, lo cual indica que las primeras posiciones en las listas son detentadas por hombres al punto que un reparto de las bancas entre un número amplio de partidos aun perjudica las oportunidades femeninas. La evidencia indica que la posición de las mujeres ha mejorado, pero aún no ha sido alcanzado un escenario de real paridad género en la arena política.

En este sentido, se pueden sugerir algunas afirmaciones. Quizás la institucionalización de las cuotas ha aumentado la presencia de mujeres en funciones importantes de la vida partidaria, por lo cual se ha modificado su rol y ello ha incentivado a favorecer sus posiciones al momento de conformar las listas de candidatos. De ser así, las cuotas habrían fomentado un espiral ascendente y, en consecuencia, habrían satisfecho su objetivo primordial de reducir la "debilidad" de las mujeres como actores políticos. Sin embargo, dado el tipo de evidencia utilizada en este trabajo, no es posible hacer afirmaciones (más que indirectamente) sobre

cuestiones relativas a la vida partidaria. Aunque no contamos en este trabajo con datos sólidos sobre el tema, parece útil dejar sugeridas estas ideas como hipótesis necesitadas de un mayor análisis; tal como se indica más arriba, el contexto partidario ha sido el factor menos estudiado por la literatura sobre representación de mujeres.

Un balance final

La introducción de las cuotas de género en nuestro país fue resultado tanto de la organización de mujeres en defensa del ejercicio efectivo de sus derechos políticos, como también de un contexto histórico muy particular. Tal como argumenta Piscopo (2006), en toda América Latina la implementación de cuotas encontró su oportunidad en el clímax de los procesos de democratización, cuando los reformadores intentaban expandir el alcance de las instituciones políticas, a fin de asegurar su estabilidad en medio de difíciles transiciones; esto se vio también en algunos países andinos, donde mediante diferentes tipos de reformas institucionales intentaron incorporar los actores étnicos (históricamente excluidos) a fin de ampliar la base de sustentación de todo el sistema político (Van Cott 2003, entre otros).

A medida que la implementación de las cuotas se extendía por la región, quienes defendían la introducción de acciones afirmativas contaron con un recurso político crucial: el ejemplo de medidas tomadas en países cercanos y, al paso que transcurría el tiempo, de sus resultados. Recuperando las palabras de Colomer (2004), los procesos de cambio de las reglas de juego requieren de "inventos"; es decir, para reemplazar las reglas presentes es preciso contar con diseños institucionales adecuados a los objetivos perseguidos y, en el caso de las cuotas de género, la experiencia argentina brindó un poderoso ejemplo en una región que, si bien se sigue encontrando por detrás de los países nórdicos en la materia, en los últimos años ha recuperado terreno a gran velocidad.

La evidencia sugiere un sustento parcial para las explicaciones teóricas convencionales sobre el acceso de mujeres a los órganos de representación. Si, por un lado, los factores político institucionales han presentado sólido efecto, consistente con las afirmaciones convencionales, por el contrario los factores socio-económicos no han sido útiles para explicar el

fenómeno según lo esperado. Si bien anteriores trabajos (Matland 1998b) han sugerido que los factores político-institucionales son sólo relevantes entre países desarrollados, la evidencia hallada sugiere que las reglas son más importantes que los factores estructurales, incluso en un país de ingreso medio. En suma, las instituciones tienen un notable efecto sobre las oportunidades electorales de las mujeres en nuestro país.

En cuanto a los factores institucionales, la aplicación de cuotas de género ha sido, tal como señala toda la literatura (Matland 1998a, Norris 2004, Htun 2002, Htun y Jones 2002, Peschard 2002, Jones 1998, 2000 y 2004, Dahlerup 1998 y 2003, Alles 2006), el factor más importante para impulsar el acceso de mujeres a los puestos de representación. Sin embargo, el presente trabajo presenta además evidencia que sugiere que las cuotas de género han tenido efectos de corto y largo alcance. Por un lado, las cuotas tuvieron un efecto mecánico inmediato: en la primera elección realizada bajo el régimen de cuotas se eligió una cantidad de mujeres que cuadruplicó el promedio del período 1983-1991 [ver: Gráfico N° 1]. Este notable salto hace que la literatura universalmente pondere los efectos de las cuotas. Por otro lado, en este trabajo también fue presentada evidencia que sugiere que, a medida que transcurren las elecciones, la cuota aumenta su eficacia. A lo largo de este período, han tenido lugar una serie de procesos relevantes: la lucha política de las organizaciones de mujeres en pos de una implementación *honesto* de la Ley, los giros en la jurisprudencia de la justicia electoral, la sanción de un nuevo decreto reglamentario de la Ley, entre otros. Sin embargo, estos cambios paulatinos son inasibles para el análisis estadístico aquí ensayado, por lo cual no es posible separar qué porción de este fenómeno de *profundización* de la cuota se debe a cada uno.

Recurriendo a una estrategia de análisis similar a la usada por Matland (1993), fueron diferenciados tres períodos, acordes con el efecto de los factores estudiados. En el primer período se reunieron todas las elecciones pre-cuotas, en las que la evidencia indica que las mujeres acceden a bancas gracias a su "excepcionalidad" y poco importan los factores sistémicos para explicar su ingreso. Sin embargo, a partir de la introducción de cuotas de género, algunos factores político-institucionales señalados por la literatura, tales como la magnitud de distrito o la fragmentación del sistema de partidos se toman relevantes. Así, en la segunda etapa, el peso de los factores político-institucionales toca su *techo* y sólo

dos factores (magnitud y fragmentación) permiten explicar casi un tercio de la variación. El poderoso efecto de estos factores indica que, si bien las cuotas posicionaron a las mujeres como actores relevantes, sus oportunidades electorales todavía estaban condicionadas a la presencia de contingentes legislativos suficientemente grandes a fin de que su inclusión no afectara otros intereses al momento de conformar las listas. Esto llama la atención sobre la importancia de los factores políticos: las cuotas de género entregaron una gran cantidad de recursos políticos a las mujeres que querían participar en la arena política y no encontraban espacios suficientes.

A lo largo de la etapa más reciente, se presenta una notable paradoja: mientras, por un lado, se consolidó una tendencia a la creciente elección de mujeres para las bancas de diputadas, por otra parte la capacidad explicativa de los factores sistémicos se redujo respecto a la etapa anterior. ¿Cómo se entiende esta aparente contradicción? La teoría institucional asume que las élites políticas, en tanto actores racionales, tienen una generalizada actitud contraria a la inclusión de mujeres, no por motivos necesariamente ideológicos o culturales, sino principalmente instrumentales. Al conformar las listas de candidatos, las autoridades partidarias intentan ubicar en las posiciones expectables a figuras con dotes de liderazgo y recursos adecuados para maximizar la obtención de votos y escaños. Si se asume una distribución de recursos políticos desigual entre hombres y mujeres, las primeras plazas serán para los hombres y las oportunidades de las mujeres estarán reducidas a la existencia de contingentes legislativos más numerosos.

Las regresiones segmentadas parecen indicar que las cuotas generan recursos políticos que se consolidan a lo largo del tiempo y, entonces, no parece nada descabellada la expresión de Dahlerup y Freidenvall (2005): las cuotas son un "Fast Track" hacia la igualdad de representación de las mujeres. El escaso peso de los factores sistémicos (en un período donde la elección de mujeres presenta una tendencia creciente) indica que el ingreso se explica fundamentalmente por factores no incluidos en el análisis, lo cual conduce la mirada tanto hacia el contexto partidario (reglas y prácticas de selección de candidatos, organización, ideología, fortaleza de los grupos o corrientes de mujeres), como también hacia factores eminentemente individuales (recursos, ambición, entre otros).

Tal como han observado Matland (1993) y Matland y Studlar (1998) en ocasiones anteriores, la estructura de oportunidades electorales

de las mujeres sufre cambios a lo largo del tiempo. Las cuotas no han logrado sólo efectos mecánicos, sino que también han modificado completamente el panorama a largo plazo: tras un período de transición las mujeres se encuentran mejor posicionadas para alcanzar cargos electivos. Los hallazgos de este trabajo son muy similares a los alcanzados por aquellos para los casos noruego y canadiense, respectivamente.

Los hallazgos hechos en este trabajo cuestionan a quienes sostienen, desde un punto de vista normativo antes que empírico, que las cuotas son "privilegios" que atentan contra el principio de igualdad ante la ley. En ocasiones se argumenta que las cuotas privilegian el género sobre la idoneidad; si esto fuera así, el efecto de las cuotas hubiera sido sólo mecánico, con un abrupto salto al inicio, sin mayores efectos en el largo plazo. Nuestros hallazgos, en cambio, muestran una realidad completamente diferente. Las cuotas no son un acto discriminatorio (contra los hombres) sino que constituyen, por el contrario, un sólido y eficaz ejemplo de acción afirmativa, capaz de corregir un punto de partida desigual y compensar los efectos de barreras estructurales que enfrentan las mujeres en la arena política. Algunos trabajos empíricos (Piscopo 2006) han presentado evidencia que sugiere que las cuotas implican un costo político para sus propias beneficiarias, quienes son tratadas por sus pares como "disminuidas". Este posible efecto *colateral* no debe ser subestimado sino, por el contrario, abordado en forma consistente: primero, legitimando las cuotas como un mecanismo de reparación de un punto de partida desigual, a fin de reducir el "costo político" que las cuotas podrían tener sobre el prestigio de las legisladoras; y segundo, contrapesar los costos (prestigio) y los beneficios (mayor electibilidad) porque el punto en que los últimos dejan de ser superiores a los primeros es el límite de utilidad de la cuota como acción afirmativa. Este tipo de mecanismos se introduce con la expectativa de que un día ellos no serán mas necesarios: precisamente, ese día llegará cuando tal relación de costos y beneficios se invierta.

Palabras finales

Analizar el impacto que los elementos más salientes del sistema electoral tienen sobre la estructura de oportunidades electorales de las mujeres no constituye una mera reflexión teórica sino que, por el contrario, arrastra consecuencias prácticas visibles. Tal como predica la teoría

neo institucionalista desde hace décadas, las reglas de juego electorales no son parámetros *asépticos* sino que condicionan el desempeño de los actores en la competencia política. La mera introducción de cuotas, tal como se ha visto en muchos países latinoamericanos (véase Htun y Jones 2002), se ha visto implicar *por sí misma* la expansión de las oportunidades políticas de las mujeres para ser electas, sino que los resultados dependen, en buena medida, de cómo las cuotas *juegan* con el resto del andamiaje institucional. La consideración de los efectos de tales interrelaciones es relevante tanto al momento de introducir las cuotas, en sistemas que aún no cuentan con ellas, como también al momento de evaluar la modificación de la otra mitad de la ecuación. En muchas ocasiones, las demandas ciudadanas de cambios en las reglas electorales, inspiradas en lógicas expectativas de una mayor capacidad de control sobre sus representantes, pueden atenuar contra las bases (aún en proceso de consolidación) de las mujeres en la política: distritos más pequeños, mayor diversidad en la oferta electoral o listas abiertas, entre otras propuestas, implican escenarios más desfavorables para las candidatas.

Este escenario ha sido usualmente subestimado —o simplemente ignorado— en los debates sobre reformas de los sistemas electorales, en ocasiones poblados de propuestas para "acercar" los representantes a los votantes. Esto pone en primer plano las tensiones que existen dentro de cualquier sistema institucional, a la vez que llama la atención sobre los posibles límites que pueden encontrar la constitución de una democracia paritaria: a.) los altos umbrales formales, que son desfavorables para los partidos minoritarios, benefician a las mujeres porque sus posibilidades electorales mejoran cuando los partidos obtienen numerosos escaños, tal como señalan Matland y Taylor (1997); y b.) la magnitud de los distritos, según la evidencia aquí hallada, opondrá la representación de género con la proximidad en la relación representante-elector. Es decir, los obstáculos a las acciones afirmativas de género provienen no sólo de *egoístas* defensores del *statu quo*, sino principalmente de manifiestos conflictos de intereses, implícitos en el proceso de cambio institucional. Metas deseables, como pueden ser representantes *cercanos* a sus votantes y una amplia presencia de mujeres en el Congreso, son objetivos que no van necesariamente de la mano y los eventuales reformadores del sistema electoral no pueden perder de vista este tipo de *trade-offs*.

Ahora bien, la presente investigación se ha detenido en lo que Hannah Pitkin (1967) hubiera denominado como *representación descriptiva*, la cual refiere al grado de similitud que, en su composición, existe entre los representantes y sus representados. No obstante, tal como puede observarse con facilidad, por más que los órganos de representación se pejen a la perfección la sociedad, nada asegura que los legisladores se ajusten a los intereses de sus votantes. Por tal motivo, continuando con la jerga de Pitkin, es crucial prestar atención al plano de la representación sustantiva (*responsiveness*), la cual refiere a la congruencia entre la acción política de los representantes y los intereses de los representados, porque la misma introducción de las cuotas no buscó sólo que más mujeres ocuparan escaños, sino principalmente que sus intereses fueran políticamente representados. ¿Las diputadas efectivamente representan los intereses de las mujeres? ¿O acaso existen barreras de género aun presentes en la propia actividad parlamentaria que impiden cumplir con tal *constituency*? ¿Son todavía demasiado pocas las diputadas como para alcanzar la "masa crítica" necesaria para influir en el proceso legislativo? Incluso, se puede ir aun más allá y jugar con el título de Mansbridge (1999): ¿deberían las mujeres representar mujeres? Todas estas (muy válidas) preguntas abren paso a otro tipo de literatura, que cuenta con los trabajos de Archenti (2000 y 2003), Levín (2003) y Marx *et al.* (2007), entre muchos otros, como genuinos exponentes.

La cuestión del "género" como hecho político, no obstante, tiene un destino incierto. Cuando las mujeres tuvieron en el tope de su agenda un objetivo común, tal como el ejercicio efectivo de la ciudadanía política, encontraron numerosos estímulos para coordinar su acción en pos de tales metas. Este fenómeno pudo observarse en los grandes esfuerzos de coordinación inter-partidaria que ocurrieron entre fines de los '80 y principios de los '90 cuando en nuestro país comenzó a discutirse la posibilidad de introducir cuotas de género en la legislación electoral, como también cuando las cúpulas partidarias intentaron eludir el cumplimiento efectivo de las cuotas y las mujeres se organizaron para impedir que esto ocurriera (véase Marx *et al.* 2007). En esas ocasiones las mujeres hicieron a un lado sus identidades ideológicas y partidarias para luchar por su propia supervivencia como actores políticos, o más aun como ciudadanos.

Sin embargo, a medida que tales conquistas son dadas como un hecho seguro por los actores políticos, los riesgos para las mujeres como actor se reducen; las mujeres ya no operan como un bloque galvanizado sino que, por el contrario, empiezan a mostrar su heterogeneidad de puntos de vista y, a la postre, el recurso a la bandera de género tiende a declinar, abriendo paso a una mayor competencia intra-grupo en los temas que tradicionalmente han sido considerados como parte de una agenda de género monolítica: familia, minoridad, violencia contra la mujer, derechos reproductivos, entre otros. En consecuencia, sería esperable que con el transcurso del tiempo comiencen a aparecer múltiples agendas de género (por decirlo de alguna forma, unas de izquierdas y otras de derechas) que recepten las diferencias ideológicas existentes entre las muchas expresiones políticas presentes en cualquier sociedad. No obstante, estas impresiones, formuladas en calidad de hipótesis, requerirán de una prueba empírica concreta, que está más allá no sólo de las metas de este trabajo, sino también del tipo de investigación aquí desarrollado.

Bibliografía

- Allés, Santiago. 2006. "Efectos del Sistema Electoral sobre la Representación de Mujeres. Argumentos y Evidencia a partir del caso argentino (1983-2005)". *Jornadas de Ciencia Política*, Universidad del Salvador (Buenos Aires, 13-14 de octubre de 2006).
- Allés, Santiago. 2007. "Cuotas en perspectiva: analizando los cambios en la 'estructura de oportunidades electorales' de las mujeres en Argentina". *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política*, SAAP (Buenos Aires, 6-9 de noviembre de 2007).
- Archenti, Néliida. 2000. "Representación, ley de cuotas y sistemas electorales". *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 6, pp. 171-194.
- Archenti, Néliida. 2003. "Género y Ciudadanía: La representación como articulación social y política". *VI Congreso Nacional de Ciencia Política*, SAAP (Rosario, 5-8 de noviembre de 2003).
- Archenti, Néliida y María I. Tula. 2005. "Aportes al debate sobre sistemas electorales y cuotas de género en América Latina. El caso del voto preferencial en Argentina". *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*, SAAP (Córdoba, 15-18 de noviembre de 2005).
- Ballington, Julie y Richard Matland. 2004. "Political Parties and Special Measures: Enhancing Women's Participation in Electoral Processes". Expert Group Meeting on *Enhancing Women's Participation in Electoral Processes in Post-*

- conflict Countries. Glen Cove, New York, USA, January, 2004.
- Bareiro, Lino, Oscar López, Clyde Soto y Lilian Soto. 2004. *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*. Santiago (Chile): CEPAL, Serie "Mujer y Desarrollo", N° 54.
- Colomer, Josep. 2004. *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Dahlerup, Drude. 1998. "El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer". *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, compilado por M. Méndez Montalvo y J. Ballington. International IDEA.
- Dahlerup, Drude. 2003. "Estudios comparativos sobre las cuotas de género". *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Resumen del Taller*. International IDEA, 2004.
- Dahlerup, Drude y Lenita Freidenvall. 2005. "Quotas as 'Fast Track' to Equal Representation for Women". *International Feminist Journal of Politics*, N° 7 (1), March 2005, pp. 26-48.
- Darcy, Robert, Susan Welch y Janet Clark. 1985. "Women Candidates in Single and Multi-Member Districts: American States Legislative Races". *Social Science Quarterly*, no 66, December, pp. 933-944.
- Darcy, Robert, Susan Welch y Janet Clark. 1987. *Women, Election and Representation*. New York: Longman.
- Duverger, Maurice. 1955. *The Political Role of Woman*. Paris: UNESCO.
- Forsythe, Nancy, Roberto Korzeniewicz y Valerie Durrant. 2000. "Gender inequalities and economic growth: A longitudinal evaluation." *Economic Development and Cultural Change*, 48 (3), pp. 573-617.
- Htun, Mala. 2002. "Mujeres y poder político en América Latina". *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, compilado por M. Méndez Montalvo y J. Ballington. International IDEA.
- Htun, Mala y Mark Jones. 2002. "Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America". *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, editado por N. CRASKE y M. MOYNEUX. New York: Palgrave.
- Inglehart, Ronald y Pippa Norris. 2003. *Rising Tide. Gender Equality and Cultural Change*. Cambridge University Press.
- Inglehart, Ronald, Pippa Norris y Christian Welzel. 2002. "Gender Equality and Democracy". *Comparative Sociology*, 1 (3-4), pp. 321-345.
- Jelin, Elizabeth. 2005. "Los derechos humanos entre el estado y la sociedad". *Nueva Historia Argentina*, vol. 10, editado por J. Suriano. Buenos Aires: Sudamericana.
- Jiménez Polanco, Jacqueline. 1999. "La Representación Política de las Mujeres en América Latina". *América Latina, Hoy*, 22, pp. 69-92.
- Jiménez Polanco, Jacqueline. 2000. "La Representación Política de las Mujeres en América Latina". Disponible en *Nacional Democratic Institute*: <http://www.ndipartidos.org/>. [Última consulta: 18/04/2006]
- Jones, Mark. 1997. "Cupos de Género, Leyes Electorales, y Elección de Legisladoras en las Américas". *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1, pp. 57-72.
- Jones, Mark. 1998. "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Lessons From the Argentine Provinces". *Comparative Political Studies*, 31 (1), pp. 3-21.
- Jones, Mark. 2000. "El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral". *La democracia paritaria en la construcción europea*, dirigido por P. Saavedra Ruiz. CELEM.
- Jones, Mark. 2004. "Quota legislation and the election of women: learning from the Costa Rican experience". *Journal of Politics*, 66 (4), pp. 1203-1223.
- Jones, Mark y Patricio Navia. 1999. "Assessing the Effectiveness of Gender Quotas in Open-List Proportional Representation Electoral Systems". *Social Science Quarterly*, 80 (2), June 1999, pp. 341-355.
- Kenworthy, Lane y Melissa Malami. 1999. "Gender Inequality in Political Representation: A Worldwide Comparative Analysis". *Social Forces*, 78 (1), pp. 235-269.
- King, James D. 2002. "Single-Member Districts and the Representation of Women in American State Legislatures: the Effects of Electoral System Change". *State Politics and Policy Quarterly*, 2 (2), pp. 161-175.
- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Lázzaro, Alejandra. 2003. "La ley no. 24.012 de cupo femenino: ¿avance legislativo o judicial?". *VI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP* (Rosario, 5-8 de noviembre de 2003).
- Levín, Silvia. 2003. "La Ciudadanía de la mujer en Argentina en el siglo XXI: las tensiones de un modelo cívico". *VI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP* (Rosario, 5-8 de noviembre de 2003).
- Lindberg, Staffan. 2004. "Women's Empowerment and Democratization: The Effects of Electoral Systems, Participation, and Experience in Africa". *Studies in Comparative International Development*, 39 (1), pp. 28-53.
- MacKay, Fiona. 2004. "Gender and Political Representation in the UK: the state of the 'discipline'". *British Journal of Politics & International Relations*, vol. 6, pp. 99-120.
- Mansbridge, Jane (1999). "Should blacks represent blacks and women represent women. A contingent 'Yes'". *The Journal of Politics*, vol. 61, N° 3, pp. 628-657.
- Marx, Jutta, Jutta Börner y Mariana Caminotti. 2007. *La Legisladora. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI - ITDT - UNDP Argentina.

Matland, Richard. 1993. "Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway". *Journal of Politics*, 35 (3), pp. 737-755.

Matland, Richard. 1998a. "Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los temas electorales". *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, compilado por M. Méndez Montalvo y J. Ballington. International IDEA, Manuales, 2002.

Matland, Richard. 1998b. "Women's representation in national legislatures: Developed and developing countries". *Legislative Studies Quarterly*, 23 (1), pp. 109-125.

Matland, Richard y Kathleen Montgomery. 2003. "Recruiting Women to National Legislatures: A General Framework with Applications to Post-Communist Democracies". *Women's Access to Political Power in Post-Communist Europe*, editado por R. MATLAND y K. MONTGOMERY. Oxford: Oxford University Press.

Matland, Richard y Donley STUDLAR. 1996. "The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway". *Journal of Politics*, 58 (3), pp. 707-733.

Matland, Richard y Donley STUDLAR. 1998. "Gender and Electoral Opportunity Structure in the Canadian Provinces". *Political Research Quarterly*, 51 (1), pp. 117-140.

Matland, Richard y Michelle TAYLOR. 1997. "Electoral system effects on women's representation. Theoretical arguments and evidence from Costa Rica". *Comparative Political Studies*, 30 (2), pp. 186-210.

Moser, Robert. 2001. "The effects of electoral systems on women's representation in post-communist states". *Electoral Studies*, 20, pp. 353-369.

Norris, Pippa. 1985. "Women in European Legislative Elites". *West European Politics*, 8 (4), pp. 90-101.

Norris, Pippa. 1993. "Conclusions: comparing legislative recruitment". *Gender and Party Politics*, editado por J. LOVENDUSKI y P. NORRIS. London: Sage Publications.

Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering. Voting rules and political behavior*. Cambridge University Press.

Norris, Pippa e Ronald Inglehart. 2000. "Cultural barriers to Women's Leadership: a worldwide comparison". *International Political Science Association World Congress*, Quebec City, August 2000.

Norris, Pippa e Ronald Inglehart. 2001. "Cultural obstacles to equal representation". *Journal of Democracy*, 12 (3), pp. 126-140.

Novaro, Marcos. 2006. *Historia de la Argentina Contemporánea: de Perón a Kirchner*. Buenos Aires: Edhasa.

Paxton, Pamela. 1997. "Women in National Legislatures: A Cross-National Analysis". *Social Science Research*, 26 (4), pp. 442-464.

La "Ley de Cupos", dieciséis años después. Evaluando los cuotas de género.

Paxton, Pamela y Sheri Kunovich. 2003. "Women's Political Representation: The Importance of Ideology". *Social Forces*, 82 (1), pp. 87-113.

Peschard, Jacqueline. 2002. "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general". *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, compilado por M. Méndez Montalvo y J. Ballington. International IDEA.

Piscopo, Jennifer. 2006. "Engineering Quotas in Latin America". CILAS working paper no. 23. Center for Iberian and Latin American Studies: University of California, San Diego.

Pitkin, Hannah. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: California University Press.

Reynolds, Andrew. 1999. "Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling". *World Politics*, 51 (4), pp. 547-572.

Richardson, Lilliard (Jr.) y Christopher COOPER. 2003. "Descriptive Representation in Multi-Member District Legislatures, 1975-2002". *Midwest Political Science Association*, Chicago, IL. April 2003.

Rule, Wilma. 1981. "Why women don't run: the crucial contextual factors in women's legislative recruitment". *Western Political Quarterly*, 30, pp. 60-77.

Rule, Wilma. 1987. "Electoral systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies". *Western Political Quarterly*, 40, pp. 477-498.

Schmidt, Gregory y Kyle Saunders. 2004. "Effective quotas, relative party magnitude, and the success of female candidates. Peruvian municipal elections in comparative perspective". *Comparative Political Studies*, 37 (6), pp. 704-734.

Schwindt-Bayer, Leslie. 2005. "The incumbency disadvantage and women's election to legislative office". *Electoral Studies*, 24, pp. 227-244.

Van Cott, Donna Lee. 2003. "Institutional change and Ethnic parties in South America". *Latin American Politics and Society*, 45 (2), pp. 1-39.

Welch, Susan y Donley Studlar. 1990. "Multi-member districts and the representation of women: evidence from Britain and the United States". *Journal of Politics*, 52 (2), pp. 391-412.

ESTADÍSTICAS OFICIALES

INDEC. 1980. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980. Total del país, por provincia, departamento y localidad*, Serie D: 'Población'. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

INDEC. 1998. *Situación y evolución social. Síntesis N° 4*, Tomo I. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Ministerio de Salud. 2004. *Estadísticas vitales. Información básica. Anuario 2003*. Buenos Aires: Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. Disponible en: <http://www.msal.gov.ar/>.

OTRAS FUENTES OFICIALES

Dirección de Información Parlamentaria: "Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Composición desde 1983". DIP, Honorable Congreso de la Nación.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Disponible en: <http://www.me.gov.ar>.

Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar/>.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía y Producción. Disponible en: <http://www.indec.mecon.ar/>.

InfoLEG (Información Legislativa), Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Producción. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/>.

MATERIAL LEGISLATIVO

"Ley de Cupos", y decretos reglamentarios: Ley N° 24.012, sancionada el 6 de noviembre de 1991, y promulgada el 29 de noviembre de 1991 (BO 3/12/91); Decretos N° 379/93, N° 1246/00 y N° 451/05.

LAS COMISIONES PERMANENTES Y LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN AMÉRICA LATINA

Luisa Béjar Algazi

Los legisladores cumplen su compromiso de representar a la ciudadanía bajo dos patrones (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987, Cox y McCubbins, 1993, Carey y Shugart, 1995, Haggard y McCubbins, 2001, Shugart, 2001, Carroll y Shugart, 2005). En uno, el arreglo institucional los alienta a labrarse una reputación personal como condición para el logro de sus propios fines. Su actuación en este aspecto sigue, por lo tanto, un trazado básicamente individual. En el otro, el estímulo se orienta a realizar esa tarea mediante el fortalecimiento del partido para asegurar el progreso en su carrera política. Su comportamiento gira pues en torno a las metas colectivas de la organización.

El modelo adoptado en cada caso se traduce también en una diversa relación entre las comisiones legislativas y los grupos parlamentarios al asignar a cada uno de ellos un papel más o menos influyente en la elaboración de la ley. Mientras que en el primero las comisiones asumen la dirección de ese proceso apoyados en la especialización y la profesionalización de sus miembros, en el segundo los grupos parlamentarios y sus liderazgos se arrogan ese papel al encargarse de conducir las actividades delegadas a estos órganos por el pleno de la asamblea.

Una clasificación inicial de los trabajos realizados desde el neo-institucionalismo permite distinguir en efecto entre aquellos en los que la legislatura es concebida como un cuerpo independiente y capaz de aislar la labor de sus órganos de influencias externas, y los que por principio afirman su completa sujeción a los partidos políticos, visión que las convierte en simples extensiones de su poder. A este respecto, conviene recordar la tipología elaborada por Nelson Polsby (1975) para diferenciar a aquellos órganos que cuentan con el poder de "transformar" las decisiones relativas a la hechura de la ley de las que sólo asisten a ese proceso en

calidad de "arenas" llamadas sólo a discutir lo acordado en espacios alternos a los parlamentarios.

Señalar que en su paso por la legislatura este proceso apunta hacia uno u otro esquema en forma estricta e inflexible puede, sin embargo, resultar engañoso al omitir la tensión que muchas veces guarda la relación entre las comisiones y los grupos parlamentarios. En parte, quizás el desempeño de legislaturas como el Congreso norteamericano o el Parlamento inglés, bien definidas en su perfil institucional. Sus propuestas, en consecuencia, describen de manera poco exacta la actuación de las comisiones y de los grupos parlamentarios en entornos políticos proclives a gobiernos sin mayoría, escasamente provistos para enfrentar los problemas generados por esta situación. En esas circunstancias, la ausencia de un poder capaz de direccionar los esfuerzos de los legisladores a fin de asegurar la existencia de una mayoría puede impulsar la actuación de las comisiones y colocarlas, aun cuando el diseño institucional apunte a fortalecer una lógica de partido, en situación de ampliar su margen de independencia frente a éstos. Esta apreciación es válida, sobre todo, si se acepta la aptitud natural de estos cuerpos para alentar la deliberación y la negociación (Elster, 1998, Carey, 2005). De ahí la delegación comúnmente hecha en ellas de tareas por principio inadecuadas para ser llevadas a cabo por el conjunto de la asamblea. En adición, los estudios mencionados apenas abordan de manera sistemática otros dos aspectos, asociados, por lo general, al desempeño de las legislaturas en las nuevas democracias. En primer lugar, su eventual vinculación con sistemas de partidos débilmente institucionalizados y, por lo mismo, proclives a la fragmentación con respecto a las decisiones que atañen a ese órgano (Mainwaring, 1999, Mainwaring y Torcal, 2005). Ello, cuando no a una inmoderada centralización en sus liderazgos, con el consecuente quebranto del interés ciudadano en favor de estos últimos (Shugart, 2001, Carroll y Shugart, 2005). En segundo, los efectos derivados del bajo grado de institucionalización del órgano parlamentario (Judge, 2003), presumible en ese contexto.

Como puede verse, las dudas en este tenor son más que abundantes. Las preguntas abordadas por este escrito, sin embargo, son bastante más sencillas. ¿Aun desde un punto de vista meramente formal, existe algún patrón general en el papel asignado a las comisiones perma-

nes en el diseño institucional de las legislaturas latinoamericanas? ¿En efecto, éste tiende a favorecer a los partidos y a sus grupos sobre tales órganos, como se afirma en algunos estudios referidos al tema? (Alcántara, García y Sánchez, 2005). De ser ese el caso, qué tan pertinentes son las fórmulas previstas por el marco jurídico para dar cumplimiento al compromiso representativo de los parlamentarios, entendido éste —por extensión al axioma utilizado por Matthew Shugart (2001, 2005) para precisar el significado de una gobernación eficiente en un marco democrático— como la elaboración de leyes y políticas públicas favorables al bien común o, por lo menos, en bien del mayor número de votantes.

Desde esta perspectiva, una caracterización del diseño institucional ideal desde esta visión comprendería los siguientes elementos: reglas formales e informales tendientes a centrar en el partido aquellas decisiones relativas al funcionamiento de las comisiones permanentes y, por lo tanto, mejor dispuestas a satisfacer el interés nacional (Cox y McCubbins 2001, Shugart 2001, Carroll y Shugart, 2005). Ubicado el problema en su dimensión intrapartidista, la literatura, sin embargo, también señala la existencia de arreglos tendientes, de un lado, a incentivar el personalismo excesivo (*hiper-personalistas*), o del otro, la centralización extrema en los liderazgos de las decisiones encargadas a los parlamentarios (*hiper-centralistas*). En el primer caso, el resultado es la formación de redes personales de apoyo comprometidas de manera notoria con la satisfacción de demandas de corte clientelar, en demérito de la elaboración de leyes o de políticas de cobertura nacional. En el segundo, lo que se produce es la reducción del compromiso representativo del legislador en beneficio de las dirigencias del partido, con el probable desplazamiento de la competencia política hacia sus facciones, en abierta lucha por adquirir el control de la organización. Así pues, el arreglo institucional más deseable para apuntalar una labor representativa democrática con cargo en la legislatura supone, en adición a lo dicho, la elaboración de procedimientos y prácticas capaces de desalentar tanto los comportamientos en exceso personalistas, como el centralismo exagerado.

El principal argumento de este escrito es que la heterogeneidad de los diseños institucionales que priva en América Latina no se registra sólo en el campo electoral (Carroll y Shugart, 2005), sino también en el parlamentario. El perfil morfológico del sistema de comisiones propio de

cada Congreso, y el lugar que la ley les asigna en el proceso legislativo apunta en ese sentido. Ahora bien, mientras el marco normativo de algunas legislaturas apenas deja lugar a dudas en cuanto a su disposición a delegar en los partidos de las decisiones encomendadas a las unidades que lo conforman, en otros, ello ocurre sólo en menor medida. En aquellos casos ceñidos a una *lógica de partido*, por otra parte, se alientan esquemas de delegación de corte muy diverso, por lo que lo mismo es posible encontrar algunos en los cuales el personalismo se alienta en forma exclusiva, otros en los que la centralización de las decisiones en los liderazgos partidarios no contempla límite alguno, y otros más, en los que ambas tendencias se encuentran mejor equilibradas.

Como punto de partida, en este escrito se revisa el acomodo institucional del sistema de comisiones de la cámara baja en los nueve países latinoamericanos que cuentan con una legislatura bicameral, a saber: 1) Argentina, 2) Bolivia, 3) Brasil, 4) Colombia, 5) Chile, 6) México, 7) Paraguay, 8) República Dominicana y 9) Uruguay. El estudio examina la importancia concedida a su trabajo, como aspectos de su morfología que de una u otra forma afectan la estructura de incentivos que acota el desarrollo del proceso legislativo. El segundo apartado analiza los procedimientos utilizados para enfrentar los problemas de acción colectiva, bien sea a través de la delegación de las decisiones que competen al pleno en los legisladores que las conforman, o de éstos en sus liderazgos partidarios.¹ Por último, se formulan algunas conclusiones preliminares sobre el problema, en el entendido que este trabajo apenas constituye el primero de los muchos esfuerzos requeridos para su mejor comprensión.

¹ Los problemas de acción colectiva surgen cuando un grupo busca coordinar la asignación de bienes públicos en favor de la colectividad. Esto sucede tanto por los costos de negociación política, como por el surgimiento de actores que, sin contribuir en nada a la realización de esta tarea, intentan sacar provecho de los beneficios generados por la misma acción (Olson, 1965). Véase también nota al pie de página en Archer y Shugart, 2002.

1. El perfil general del sistema de comisiones

Las comisiones permanentes del Congreso son foros de gran relevancia en la integración de la representación ciudadana por varias razones. Una de ellas es porque hacen posible la obtención de la información requerida para la expedición de la ley. Otra, porque permiten que cualquier juicio emitido por sus miembros sea sometido al escrutinio de la argumentación a fin de que lo aprobado pueda ser reputado como razonable (Habermas 1998). Se parte aquí de la idea de que lo razonable no preexiste a la discusión, y que para legitimarse como representativa, cualquier decisión tenga que justificarse en el debate. En efecto, aceptadas las restricciones de tiempo propias del debate parlamentario (Manin, 1997), las comisiones facilitan el cumplimiento de este requisito al atemperar las oportunidades de confrontación a la que son proclives las grandes asambleas (Elster, 1998, Carey, 2005). Un tercer motivo, no desligado de los dos anteriores, es que éstas pueden allanar la construcción de las mayorías requeridas para su aprobación en el pleno, especialmente en aquellos entornos en los que el formato de gobierno y el sistema electoral no favorecen esta condición de manera más directa. Léase aquí en específico, gobiernos presidenciales sin mayoría legislativa.

Desde las teorías de la elección social, la creación de un sistema de comisiones en la legislatura permite además que la inestabilidad y el caos generados por la regla de la mayoría para la toma de decisiones puedan ser atenuados (Shepsle y Weingast, 1994). Para la consecución de este resultado, no obstante, sus componentes deben disponer de diversos privilegios de corte institucional. Entre ellos, por ejemplo, la obligación de someter cualquier iniciativa o propuesta al examen de sus miembros, condición que las convierte en guardianes virtuales (*gatekeepers*) de todo aquello que es puesto a consideración del pleno.

a. La importancia del encargo

Formalmente, las comisiones permanentes asumen la figura de colegios o corporaciones destinadas a apoyar de manera continua el trabajo realizado por las cámaras del Congreso. Esto las distingue de las creadas sólo en forma transitoria —generalmente con funciones de

investigación o de carácter jurisdiccional— y, por lo mismo, destinadas a desaparecer una vez agotada su encomienda. Su contribución inicial en este sentido consiste en la indagación y la deliberación que deben acompañar las propuestas presentadas a su consideración por el pleno, sobre la base de la división del trabajo y la especialización que de ella se deriva.²

Cumplida esta encomienda, su siguiente tarea es la formulación de informes, recomendaciones o dictámenes que orienten la valoración de cada asunto por parte de la asamblea. Dada la importancia de la intervención de comisiones en el proceso legislativo, se entiende bien que, salvo en República Dominicana y Uruguay, el conjunto de los países contemplados por esta reflexión las incluya de una u otra manera en su Carta Constitucional (tabla 1). En algunos casos, su mención en ese documento es escueta al indicar su intervención apenas como medio para la fiscalización de las actividades gubernamentales, o para el estudio de las iniciativas de ley enviadas a sus cámaras. En otras, en contraste, éstas son motivo de extenso tratamiento al definir el ámbito de sus actividades en forma bastante detallada. No existe, sin embargo, relación directa entre el modo en que esta cuestión se solventa y la amplitud de su responsabilidad en la hechura de la ley. Al respecto, basta ver que los casos que en su Constitución destinan más artículos a precisar el campo de jurisdicción propio de cada comisión muestran un comportamiento muy distinto en este último aspecto. Así, mientras que en Brasil pueden discutir y votar las leyes que les son delegadas por la asamblea, en Colombia esta posibilidad es inexistente bajo cualquier modalidad. En cambio, en Argentina —a pesar de la breve mención hecha en ese documento sobre las mismas— se permite que, una vez aprobada la ley en lo general y previa aceptación del pleno, su tratamiento en lo particular sea solventado por sus miembros.

Para estimar la importancia concedida al sistema de comisiones en los Congresos Latinoamericanos —y derivado de ello, la posibilidad de que sus legisladores cuenten con un incentivo institucional para labrarse un prestigio personal— se ponderan las distintas variables contempladas

para ese efecto en este escrito. Bajo esa óptica, en la primera columna de la tabla 1 se mide la protección que la Constitución brinda a la labor realizada por sus integrantes, condición que en circunstancias de conflicto político con otros actores puede adquirir gran relevancia. Con este fin, se asignan 3 puntos a aquellos casos en los que, además de otorgar reconocimiento constitucional a su intervención en el proceso legislativo, se precisa el campo de jurisdicción asignado a cada una de sus unidades; 2 puntos, a los entramados que lo hacen de una manera más general; y 1 punto, cuando la mención sólo señala su asistencia en la tarea de fiscalizar al Poder Ejecutivo. Los casos en que no se hace referencia alguna a su intervención en el texto constitucional se consignan con 0.

En el mismo sentido, en la siguiente columna se examina la obligatoriedad del dictamen emitido por sus miembros, en tanto ello dota a sus integrantes con una distinta capacidad para enjuiciar y, en casos como el mexicano, hasta para filtrar o decidir lo que debe ser votado por el pleno. Para ello, se asignan 4 puntos cuando la norma evita que este trámite pueda ser de cualquier forma eludido; 3 puntos, cuando esta acción es admisible mediante la dispensa del trámite con el acuerdo unánime de la asamblea, o su intervención en esta etapa del proceso legislativo, aun siendo obligatoria, se encuentra recortada; 2, cuando la dispensa requiere sólo del voto calificado de la asamblea y 1, cuando es suficiente con la mayoría absoluta. A continuación, se indaga el alcance de su labor a través de sus facultades para legislar. A fin de ponderar la relevancia de este rubro en la evaluación del poder conferido a las comisiones permanentes, se califican con 6 puntos los casos en que éstas cuentan con la capacidad de controlar no sólo lo que se discute sino también lo que se aprueba en lo que atañe a los proyectos que el pleno les delega; con 3, cuando esta atribución se limita a su discusión y aprobación en sus aspectos particulares; y con 0 cuando esa posibilidad no existe bajo ninguna modalidad. Por último, en la cuarta columna de la misma tabla se explora el resguardo que la norma asegura a su trabajo, lo que equivale a otorgarle el control sobre lo que puede ser aprobado. Para ello, se diferencia entre los entramados que hacen obligatoria la aceptación de la comisión a cualquier modificación hecha de su dictamen o informe por parte del pleno (4 puntos); los que aceptan esa posibilidad con limitaciones (3 puntos), los que lo hacen de manera inmediata (2 puntos), e incluso, y los que de plano admiten

² No está de más recordar aquí también que desde el enfoque neo-institucionalista (Strom, 1997), la división del trabajo figura como uno de los mecanismos para resolver los problemas de acción colectiva, especialmente en las legislaturas regidas por la búsqueda de prestigio personal por parte del legislador.

TABLA 1. Importancia otorgada al trabajo realizado por el sistema de comisiones

| País | Protección Constitucional | Dictamen obligatorio | Facultad para legislar | Modificaciones del pleno | Total |
|--------------|--|--|--|--|-------|
| 1. Argentina | Como apoyo a la expedición de la ley (2) | Si, e/dispensa de trámite en mociones sobre tablas aprobadas con voto calificado (2) | La asamblea puede delegar en comisiones la votación en lo particular de un proyecto aprobado en lo general (3) | Si, inmediatas (2) | 9 |
| 2. Bolivia | Restringido a cuestiones de fiscalización al E. (1) | No para la votación "en grande", pero si para la votación "en el detalle". Sin dispensa de trámite en ese caso (3) | No (0) | Si, inmediatas (2) | 6 |
| 3. Brasil | Como apoyo a la expedición de la ley, y con señalamiento de campo de jurisdicción de cada comisión (3) | Si, s/dispensa en leyes votadas por el pleno (3) | Las comisiones pueden discutir y votar las leyes delegadas con las excepciones señaladas por la Constitución (6) | Si, inmediatas (2) | 14 |
| 4. Colombia | Como apoyo a la expedición de la ley, y con señalamiento de campo de jurisdicción de cada comisión (3) | Si, s/dispensa de trámite. Ningún proyecto será ley sin aprobación en 1ª lectura en la comisión (4) | No (0) | Si, inmediatas (2) | 9 |
| 5. Chile | Como apoyo a la expedición de la ley (2) | Si, e/dispensa de trámite o acuerdo unánime de la Cámara (3) | No (0) | Si, inmediatas a tener relación directa con la materia tratada (3) | 8 |

| | | | | | |
|-------------------------|--|--|---|---|----|
| 6. México | Como apoyo a la expedición de la ley (2) | Si, e/dispensa de trámite o voto calificado de la asamblea (2) | No (0) | Si, pero las modificaciones propuestas deben ser aprobadas por la comisión puesto que lo que se vota es su dictamen (4) | 8 |
| 7. Paraguay | Como apoyo a la expedición de la ley (2) | Si, e/dispensa de trámite o voto calificado de la asamblea (2) | La cámara puede, con el voto de la mayoría absoluta, delegar en comisiones el tratamiento de un proyecto, y retirarlo con la mayoría simple (6) | Si, incluso durante la discusión en lo general se puede presentar un proyecto en sustitución del que se vota con la aprobación de la asamblea (1) | 11 |
| 8. República Dominicana | Sin mención de ningún tipo (0) | Si e/dispensa de trámite o voto mayoritario de la Sala (1) | No. Incluso, si una comisión envía un proyecto, éste debe ser informado por otra (0) | Si, inmediatas (2) | 3 |
| 9. Uruguay | Sin mención de ningún tipo (0) | Si, a menos que la comisión acepte el texto del proyecto que informa (2) | No (0) | Si, inmediatas (2) | 5 |

que durante la discusión se presenten nuevos proyectos en sustitución de los previamente estudiados por éstas (1 punto), situación que denota, entre otras cosas, el poco aprecio que se tiene a la especialización impulsada por la división del trabajo que, en principio, dio pie a su creación.

Concluido este ejercicio, se confirman varias cuestiones. La más evidente, que las modalidades vigentes en la región para la delegación hecha por el pleno en el sistema de comisiones de algunas de sus responsabilidades en la hechura de la ley son bastante diversas. Otra, que el

trabajo realizado en su seno muestra también una solidez variable. A reserva de ampliar la reflexión sobre el asunto más adelante, a simple vista puede apreciarse además que el Congreso de Brasil cuenta con el diseño institucional que confiere a su labor mayor relevancia no sólo al encargo de la hechura de algunas leyes en sus comisiones, sino también al proteger el juicio de sus miembros ante los posibles embates de opiniones menos informadas. Por su parte, República Dominicana ilustra el caso opuesto.

b. Número de comisiones, criterios de integración y duración del encargo

Aunque no existe ningún vínculo directo entre los datos recogidos en este apartado, su impacto en conjunto sobre el desarrollo del proceso legislativo es significativo al alentar o inhibir el desarrollo de la especialización y la profesionalización en el seno de las comisiones (Strom, 1995, 1997).³ En este sentido, se parte de la idea de que la acumulación de comisiones en determinado campo depende de varias condiciones. Entre ellas, 1) conviene que tanto el número de sus unidades como el de sus integrantes sea relativamente estable, 2) conviene que la permanencia de los legisladores en ellas sea más o menos prolongada. Por último, 3) su atención debe concentrarse en un área, a fin de evitar la dispersión de esfuerzos y la ineficiencia.

En un ejercicio similar al realizado antes, en la tabla 2 se asignan valores a cada una de las variables examinadas en sus columnas para evaluar la calidad de la labor realizada por el sistema de comisiones, a partir de la morfología que la norma les confiere. Aunque en la primera de ellas se consigna el número de comisiones existentes en cada legislatura, al momento de esta investigación, la medición se concentra en la estabilidad del mismo. Para ello se califica con 3 puntos cuando éste se encuentra previamente fijado por la norma, y 0, si éste no se halla sujeto a ningún tipo de restricción institucional tendiente a asegurar la seriedad de su trabajo y, por lo mismo, descansa únicamente en la negociación entre los grupos

³ A mayor estabilidad en su membresía, mayor desarrollo y complejidad institucional, en contraste, una menor estabilidad tiene como correlativo una estructura menos diversificada y desarrollada en sus funciones, como en los alcances de su trabajo. La implantación de instituciones como el sistema de antigüedad o *seniority*, como en el caso norteamericano, tiene como consecuencia la expansión de ambas condiciones (Morgenstern y Nacif, 2002).

parlamentarios. En la siguiente columna se da cuenta del número de comisiones a las que puede estar adscrito cada legislador. A este respecto, se estima que cuando éste no se encuentra especificado en la norma, o es mayor que uno, la posibilidad de alentar la especialización a su interior se ve notoriamente disminuida. Por esa razón se le asigna un valor de 0. En contraste, cuando el sistema está diseñado para concentrar su atención en una sola jurisdicción y elevar la solidez de las decisiones comprendidas en el quehacer de comisiones se le adjudican 3 puntos.

En la tercera columna de la misma tabla se compara el plazo que dura el encargo en comisiones con el cubierto por la legislatura. Ello, a fin de determinar la estabilidad con que se desarrollan las labores desempeñadas por sus miembros. Cuando ambos términos son coincidentes se asignan 3 puntos, en el supuesto de que un horizonte de permanencia más prolongado incrementa su interés por la especialización, y 0 cuando ese no es el caso.⁴ Por último, en la cuarta columna se revisa el número de integrantes de cada comisión. Como anteriormente, la calificación refiere a la persistencia de esa cifra vista desde el Reglamento de Sesiones. Para ello se evalúan con 3 puntos los entramados en que dicha cantidad ha sido establecida previamente, arreglo que acota el margen de discrecionalidad de los partidos o cualquier autoridad designada para tal propósito y eleva el grado de institucionalización con que se desarrollan sus labores. El caso se consigna con 0, cuando aún desde la ley se alienta su variación.

Aun vista desde sus rasgos más generales, la morfología del sistema de comisiones en las legislaturas latinoamericanas muestra un catálogo bastante amplio de posibilidades. En éste se descubren diseños institucionales con disposiciones mejor orientadas a impulsar la especialización y la profesionalización, pero otras en las que la omisión de ambas condiciones no parece significar mayor problema. El entramado del Congreso Chileno ejemplifica el primer caso, mientras que el de la República del Paraguay, o el de la República Dominicana se inclinan en el sentido opuesto.

⁴ A mayor estabilidad en la membresía de comisiones, mayor desarrollo y complejidad institucional; a una menor estabilidad corresponde, en cambio, estructura menos diversificada y desarrollada en sus funciones y alcances de las mismas. A este respecto basta revisar los efectos de instituciones como el sistema de antigüedad o *seniority* para la designación de cargos en el sistema de comisiones del Congreso Norteamericano.

TABLA 2. Morfología del sistema de comisiones

| Países | Núm./comisiones | Núm./asignaciones | Duración/cargo | Núm./integrantes | Tamaño |
|--------------|--|---------------------------|---|--|--------|
| 1. Argentina | (acorde al número de integrantes de la cámara) variable (0) | No especificado (0) | 2 años e/reelección (Duración de la Legislatura: 4 con renovación por mitades cada dos) (0) | 15-30, según la comisión Establecido por la cámara (0) | 4 |
| 2. Bolivia | (12 subdivididas en 30 comités) fijado por Reglamento (3) | 1 (3) | 1 año e/reelección (Duración de la Legislatura: 5) (0) | Según la comisión Prefijado por el Reglamento (3) | 9 |
| 3. Brasil | (20) Fijado por Reglamento (3) | 1 (3) | 1 año (Duración de la Legislatura: 4) (0) | Según comisión. No menos de 5% ni 12% de la Cámara. Establecido por la Mesa y el Colegio de Líderes (0) | 6 |
| 4. Colombia | (7) Fijado por Reglamento (3) | 1 (3) | 1 año e/reelección (Duración de la Legislatura: 4) (0) | Según comisión. Establecido por la asamblea (0) | 4 |
| 5. Chile | (18) Fijado por Reglamento (3) | 1 (3) | Toda la legislatura (Duración de la Legislatura: 4) (2) | 13 Prefijado por el Reglamento (3) | 12 |
| 6. México | (42) Fijado por Reglamento (3) | Hasta tres (0) | 3 años e/reelección (Legislatura: 3) (2) | 30 Prefijado por la Ley Orgánica del Congreso (3) | 9 |
| 7. Paraguay | (la cámara tendrá las comisiones que fuesen necesarias) variable (0) | Obligadamente 1 o más (0) | 1 año (Legislatura: 5) (0) | 6 Prefijado por el Reglamento (3) | 3 |

| | | | | | |
|-------------------------|--|---------------------|--------------------------------|---|---|
| 8. República Dominicana | (tantas como secretarías de Estado cree la ley) Fijado por Reglamento (3) | No especificado (0) | 1 año (Legislatura: 4) (0) | No menos de 3 Establecido por el Presidente de la Mesa (0) | 3 |
| 9. Uruguay | (15) Fijado por el Reglamento (3) | 1 (3) | 5 años (Legislatura: 5) (3) | No menos de 3 ni más de 15. Establecido por la Comisión Especial (0) | 9 |

2. Las comisiones y los partidos en el Congreso

Ahora bien, afirmar que la ausencia de signos en ese sentido es prueba inequívoca de que las actividades encargadas a comisiones se sujetan a una lógica de partido, como lo hace una parte de la literatura comentada, constituye un juicio por lo menos aventurado por cuanto esa situación también puede ser atribuible al bajo grado de institucionalización con que se realizan todas las labores encomendadas a la legislatura por factores exógenos a la misma (Sisson, 1973, Judge, 2003). Entre ellos, por ejemplo, la ausencia de autonomía del órgano frente a los embates de un Ejecutivo abusivo, o la persistencia de poderes informales de corte caciquil contrarios a cualquier esfuerzo de tipo organizacional. De igual modo, tampoco cabe suponer que porque el sistema de comisiones es contundente en sus intervenciones en el proceso legislativo, ello es consecuencia exclusiva de un arreglo consistentemente enfocado a alentar el prestigio personal de sus miembros a través de la especialización y la profesionalización en sus tareas. Dicho en otras palabras, no se descarta la existencia de asambleas parlamentarias sólo vagamente identificadas con esa lógica, pero con comisiones institucionalmente capaces de determinar el sentido de la ley en forma contundente, sobre todo en contextos pluripartidistas, marcados por la ausencia de una coalición mayoritaria medianamente estable y, por lo mismo, sin una dirección política predefinida. En suma, si algo queda en claro es que el diseño institucional del Poder Legislativo no sólo determina la importancia de las comisiones permanentes y la eficiencia a la que pueden aspirar sus integrantes para llevar a cabo sus tareas, sino también la medida en que ambas cualidades pueden ser puestas al servicio de los partidos y sus liderazgos parlamentarios.

La integración y el manejo de la agenda de las comisiones

Como ya se ha señalado (Alcántara, García y Sánchez, 2005; Cox, 2005), al actuar como un canal de acceso privilegiado al órgano encargado de elaborar las leyes, los partidos constituyen un elemento clave para la comprensión del trabajo a cargo de las comisiones creadas en las cámaras del Congreso. En efecto, como se confirma en la primera columna de la tabla abajo presentada, en ocho de los nueve casos analizados en este estudio, la ley establece la obligación de reproducir en su seno el peso proporcional alcanzado por cada fórmula en la asamblea. La única excepción a la regla es la República Dominicana, cuyo Reglamento de la Cámara de Diputados omite cualquier señalamiento a ese respecto. Si se opta por la prudencia en el análisis, no obstante, ese hecho no debería llevar a concluir que aun cuando la influencia de la lógica de partido sobre las comisiones es innegable, ésta no ordena de manera obligada y con la misma intensidad todas sus actividades. Sin duda, en algunas legislaturas el control de los liderazgos partidarios sobre lo que en ellas acontece es vertical y sus decisiones se transmiten a sus miembros sin ningún tipo de obstáculo. En otras, sin embargo, el entramado exige que su intervención tenga que pasar por el trámite de llegar a acuerdos con otras autoridades, además de sujetarse a procedimientos rígidos y totalmente fuera de su alcance. Al final, lo que importa destacar es que el resultado conseguido en cada caso puede implicar costos más o menos elevados para la construcción de una representación democrática al impulsar arreglos en los que el centralismo o el personalismo carecen de los contrapesos necesarios para asegurar la supervisión y el rumbo democrático de las decisiones delegadas a las comisiones por la asamblea.

Para apreciar estas diferencias, en la tabla 3 se asignan valores a cada uno de los elementos examinados con ese objetivo. En la primera columna se califica con 3 puntos a aquellas legislaturas cuyo marco institucional incorpora el principio de proporcionalidad de las curules obtenidas por cada partido como referente básico para la distribución de los puestos disponibles en las comisiones, y con 0 a las que no incluyen ninguna orientación al respecto. En la segunda, se analiza la autoridad designada para solventar dicho trámite. Para este efecto, una vez más se otorgan 3 puntos cuando la ley permite que el asunto sea resuelto de ma-

nera exclusiva por los liderazgos partidarios y cualquier otra autoridad del Congreso sólo interviene a fin de formalizar sus decisiones. Se asignan 2 puntos, cuando el Presidente de la Cámara tiene a su cargo esa responsabilidad pero debe someterla a la aprobación del pleno, lo que activa el poder de veto de los legisladores (Cox, 2005). El número 1 se destina a los casos en que éste puede resolver la cuestión en forma unilateral, al no estar obligado a conseguir la aceptación de ningún otro sujeto.

La variable incluida en la tercera columna de la tabla examina la agenda del pleno a través de los mecanismos dispuestos por la ley para permitir que los informes o los dictámenes de la comisión sean votados por el pleno. En este sentido, no está de más recordar que el poder de agenda de que disponen algunos actores es muestra de su capacidad para controlar tanto los términos del debate como la naturaleza de las modificaciones a ser incorporadas por la asamblea (Rasch, 2000; Cox, 2005). Cuando esas decisiones quedan al juicio exclusivo de los Coordinadores de los grupos parlamentarios, el entramado se califica con 4 puntos. Con 3, si ambas acciones se comparten con el Presidente de la Cámara, siempre que la designación de este último no dependa también de los partidos. Se confieren 2 puntos, cuando el entramado alienta la intervención colegiada de los legisladores en dicha consideración, o bien, si ésta se encuentra regulada por la ley. Por último, se asigna 1 punto si la decisión queda exclusivamente a cargo del Presidente de la Cámara. Como en el rubro anterior, esta opción se estima como la más proclive al cultivo de una reputación personal por parte del legislador al eludir cualquier contrapeso del partido.

Abordado así el asunto, apenas sorprende que al sumar la información relativa a la entidad encargada de resolver el ingreso a una comisión con la modalidad prevista para acceder a la agenda del pleno, las diferencias afloren con nitidez. En este sentido, en la misma tabla se comprueba el interés de varias legislaturas por alentar comportamientos encaminados a fortalecer el prestigio del partido hasta el punto de ahogar en el legislador cualquier iniciativa de carácter autónomo, en beneficio exclusivo de los encargados de la conducción de sus grupos parlamentarios. Los entramados de Bolivia, México y Brasil figuran como los casos más firmemente identificados con ese patrón. En el otro extremo, la experiencia de la República Dominicana se destaca como la menos empla-

TABLA 3. Integración de las comisiones y manejo de la agenda del pleno

| Países | Criterio de distribución de puestos | Autoridad que designa | Intervención de comisiones en la agenda del pleno | Total |
|--------------|---|--|--|-------|
| 1. Argentina | Proporcionalidad de los sectores políticos representados en la Cámara (3) | Presidente de la Cámara por delegación del pleno (1). | -Presidente de la Cámara y Presidentes de los bloques a través de la Comisión de Labor Parlamentaria. -Numeración de los dictámenes según su orden de presentación por la respectiva comisión (2) | 6 |
| 2. Bolivia | Proporcionalidad de los bloques o bancadas (3) | Nómina elaborada por el Comité de Coordinación Política conformado por los Jefes de bancada para que el Presidente de la Cámara los nombre (el Presidente de la Mesa es miembro del Bloque de Mayoría) (3) | -Sesiones de comisión determinadas por Reglamento de sesiones. -Agenda de comisiones atada a la semanal del pleno determinada por el Comisión de Coordinación Política (4) | 10 |
| 3. Brasil | Proporcionalidad en el reparto de los cargos disponibles (3) | Presidente de la Mesa, según la comunicación del Colegio de Líderes. El diputado que se desvincule de su bancada pierde automáticamente su puesto en comisiones (3) | Presidente de la Mesa, en conjunción con el Colegio de Líderes (3) | 9 |
| 4. Colombia | Aplicación del cociente electoral en el reparto de los cargos disponibles (3) | Presidente de la Mesa. (1) | Mesa Directiva (1) | 5 |
| 5. Chile | Proporcionalidad en el reparto de los cargos disponibles (3) | La asamblea a proposición de la Mesa Directiva. Su proposición no será discutida y si no se pide votación se dará por aprobada (2.) | Los miembros de la comisión fijarán los días de reunión y acuerdos inherentes al desempeño de su cometido. (2) | 7 |

| | | | | |
|------------------------|---|---|---|----|
| 6. México | Proporcionalidad de la representación de los partidos que forman parte de la cámara en c/ comisión. (3) | La Asamblea, a proposición de la Junta de Coordinación Política integrada por coordinadores de los Grupos. Estos pueden solicitar la sustitución de los miembros de la comisión según su conveniencia (2) | Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, conformada por el Presidente de la Mesa Directiva (designado por ley bajo criterios partidistas) y la Junta de Coordinación Política (4) | 10 |
| 7. Paraguay | Proporcionalidad de los bloques o bancadas (3) | Delegada por la cámara en el Presidente de la Mesa (1) | Comisión de Procedimientos integrada por el Presidente y el Vicepresidente de la Cámara (1) | 5 |
| 8 República Dominicana | Sin referencia (0) | Directamente por el Presidente de la Cámara (1) | Orden del día fijada por el Presidente de la Mesa (1) | 2 |
| 9. Uruguay | Proporcionalidad medida a través del voto ponderado de los miembros de la comisión en función del peso del sector al que pertenecen (3) | Comisión Especial conformada con delegados de todos los sectores decide el número de los cargos que corresponden a cada sector (3) | C/ asunto informado al Pleno por comisiones se discute por orden de prelación. El Orden del día se conforma según el Reglamento. Su modificación requiere voto calificado de 2/3 del pleno (2.) | 8 |

zada a seguir ese esquema, si bien el aforo de que disponen los liderazgos partidarios en las comisiones de Colombia, Paraguay o Argentina para resolver los problemas de acción colectiva tampoco es demasiado amplio.

b. La designación de sus dirigencias

Como en el apartado anterior, el procedimiento aplicado para la designación del cuerpo directivo en el sistema de comisiones también constituye un factor relevante en tanto mecanismo de impulso o de freno a la implantación de una lógica de partido en la legislatura. A este respecto, su influencia se ve delineada a partir del criterio definido por la norma tanto para la distribución de cargos con ese rango, como para la de-

signación de la autoridad responsable de su reparto. En la misma línea trazada en apartados previos, en la tabla 4 se analizan ambos aspectos. Con ese objetivo, en su primera columna se asignan 3 puntos a los entramados en que el trámite previsto para el reparto de cargos directivos en las comisiones permanentes define de antemano a qué fórmula política corresponde ocupar su Presidencia, o bien, a aquéllos en que esto se decide con base en el peso proporcional de sus respectivas fracciones, sectores o bloques; según sea la denominación adoptada por la legislatura para referir la unión de representantes populares asociados a una misma organización. El número 1 se reserva para los casos en que esto último no sucede, lo que supone que el nombramiento responde sólo al juicio de los miembros de la comisión. En la segunda columna de la misma tabla se da cuenta de la autoridad habilitada por el Reglamento de Sesiones para efectuar esas designaciones. Cuando la decisión corresponde al liderazgo se asignan 3 puntos. Si ese trámite queda directamente a cargo de los parlamentarios que integran la comisión, pero éstos fueron designados por los liderazgos de sus partidos, el caso obtiene la calificación de 2, toda vez que el arreglo que les permite influir, pero no determinar quien debe ser escogido para ocupar dichos puestos. El caso se califica con 1, si ésta queda completamente a cargo de sus miembros. Esta última opción, conviene recordarlo, corresponde a los entramados menos dispuestos a incentivar una lógica de partido.

Nuevamente, Bolivia y México aparecen como las opciones más inclinadas a favorecer el predominio de la dirigencia del partido en esta faceta del proceso legislativo. El Congreso de Argentina, Chile, Paraguay, y una vez más, de la República Dominicana se orientan en el sentido opuesto. En suma, el análisis relativo al modo en que se establece el cuerpo directivo de comisiones sugiere que en los arreglos aquí examinados, lo mismo se impulsa el afianzamiento de razonamientos centralizados en el partido con énfasis en las amplias atribuciones entregadas a sus liderazgos, que otros de corte más notoriamente personalista.

3. Conclusiones preliminares

El carácter exploratorio de este escrito impide la formulación de cualquier afirmación concluyente. En primer lugar, porque el abordaje

Tabla 4. Cuerpo Directivo de las Comisiones Permanentes

| País | Criterio de distribución de cargos directivos | Autoridad que designa a su Presidente | Total |
|--------------------|--|--|-------|
| 1. Argentina | Pluralidad de votos en la comisión. (1) | Miembros de la comisión. (Designados a su vez por el Presidente de la Cámara por delegación del pleno) (1) | 2 |
| 2. Bolivia | Por Reglamento, 8 presidencias corresponden al Bloque de la mayoría y 4 al de la minoría (3) | Bancadas o bloques a través de sus líderes (3) | 6 |
| 3. Brasil | Pluralidad de votos en la comisión (1) | Miembros de la comisión (Designados a su vez por el Presidente de la Mesa, según la comunicación del Colegio de Líderes) (2) | 3 |
| 4. Colombia | Pluralidad de votos en la comisión (1) | Miembros de la comisión. (Designados a su vez por el Presidente de la Cámara. El Vicepresidente de la comisión debe ser de otro partido) (2) | 3 |
| 5. Chile | Pluralidad de votos en la comisión (1) | Miembros de la comisión (Designados por la Mesa Directiva. Su proposición no será discutida y si no se pide votación se dará por aprobada) (1) | 2 |
| 6. México | Proporcionalidad entre los grupos. (3) | Asamblea, a propuesta de la Junta de Coordinación Política integrada por los Coordinadores de los grupos parlamentarios (3) | 6 |
| 7. Paraguay | Pluralidad de votos en la comisión (1) | Miembros de la comisión (Designados a su vez por el Presidente de la cámara por delegación del pleno) (1) | 2 |
| 8. Rep. Dominicana | Pluralidad de votos en la comisión (1) | Miembros de la comisión (Designados a su vez directamente por el Presidente de la cámara) (1) | 2 |
| 9. Uruguay | Pluralidad de votos en la comisión (1) | Miembros de la comisión (Designados a su vez por la Comisión Especial conformada por todos los sectores) (2) | 3 |

neo-institucionalista permite identificar con bastante claridad los efectos del vínculo entre las comisiones legislativas y los partidos políticos sobre el proceso representativo, pero su carácter es básicamente descriptivo. En segundo, porque el esquema comparativo aplicado en esta investigación hace difícil la suma de otras variables políticas, económicas, sociales, o culturales, tendientes a ahondar en aspectos explicativos generalizables. Aún con esas limitantes, la información desprendida de este esfuerzo arroja algunas luces sobre el perfil del sistema de comisiones y sus formas de intervención en la elaboración de las leyes que conviene reflexionar. Una, es la variedad de modalidades vigentes en la región para delegar en ellas algunos de los importantes compromisos del pleno en la hechura de la ley. Léase, por ejemplo, la discusión informada e ilustrada de los asuntos puestos a su consideración. Otra más, la escasa preocupación de muchos Congresos para asegurar la especialización y la profesionalización en su seno, como vía para garantizar que sus labores se realicen de manera responsable. En adición a ello, conviene apuntar que si bien es cierto que en todos los casos examinados la organización del partido figura como el referente obligado para entender el comportamiento de los parlamentarios, también lo es que la estructura de incentivos impulsada desde el entramado institucional de la legislatura para implantar su lógica en el sistema de comisiones toma caminos muy variables. Esto tiene como consecuencia que el poder de la organización en su conjunto, como aquél de que disponen sus liderazgos para dirigir el rumbo de su trabajo y de sus resultados finales, asuma también patrones poco homogéneos en sus formatos. De esta suerte, las facultades depositadas por el marco normativo en los partidos con relación a la conformación y la conducción de las comisiones, en algunas experiencias, parecen involucrar muy poco al conjunto de sus legisladores. Antes bien, su ejercicio se ve notoriamente restringido a los encargados de dirigir a los grupos parlamentarios. No obstante, tampoco es raro que el impulso generado desde la ley para alentar la acción coordinada de los representantes adscritos a una misma fórmula, en otros casos sea prácticamente inexistente. Su pertenencia a cualquiera de éstas se transforma, por lo tanto, en un dato irrelevante en la integración del interés de la ciudadanía en la ley.

Esta apreciación se confirma en la tabla con que cierra este trabajo. En ella se recuperan las evaluaciones realizadas en los dos apartados anteriores a fin de observar qué entramados se encuentran enfocados

de forma más resuelta a alentar la intervención de los liderazgos partidarios en el trabajo de comisiones. De igual modo, en su siguiente columna se suman las calificaciones conseguidas en ese aspecto por cada país. Finalmente, en la última se consigna del porcentaje acreditado en cada caso, medido a través de una escala en la que el valor máximo posible es de 16 puntos y el mínimo de 0. Con esta operación se pretende ponderar los resultados obtenidos en este estudio a fin de establecer el grado de centralización alentado en las distintas legislaturas examinadas.

Ordenados de acuerdo a sus valores y situados en una línea continua, el polo con el número 1 se destina a los diseños institucionales que la centralización en los liderazgos partidarios de las decisiones propias de las comisiones legislativas alcanza un nivel máximo. En el extremo opuesto, designado con número 0, se sitúan aquéllos en los que esta tendencia, aún sin prescindir completamente de procedimientos enfocados a impulsar una lógica de partido, alcanza una proyección mínima. Esto significa que la presencia de estímulos de corte personalista en el comportamiento de los parlamentarios puede tensionar, o hasta anular, los efectos de la estructura de incentivos tendiente a afianzar una lógica de partido en el seno del Congreso.

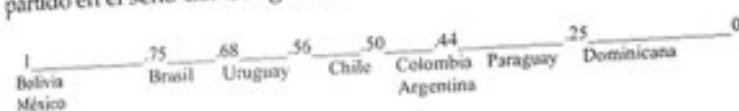


TABLA 5.

| Países | Integración de las comisiones y de su agenda (máximo: 10) | Designación del cuerpo directivo de comisiones (máximo: 6) | Total | % del máximo posible (16) |
|---------------|---|--|-------|---------------------------|
| 1. Argentina | 6 | 2 | 8 | .50 |
| 2. Bolivia | 10 | 6 | 16 | 1.00 |
| 3. Brasil | 9 | 3 | 12 | .75 |
| 4. Colombia | 5 | 3 | 8 | .50 |
| 5. Chile | 7 | 2 | 9 | .56 |
| 6. México | 10 | 6 | 16 | 1.00 |
| 7. Paraguay | 5 | 2 | 7 | .44 |
| 8. Dominicana | 2 | 2 | 4 | .25 |
| 9. Uruguay | 8 | 3 | 11 | .68 |

Desde esta óptica es fácil comprobar que el marco reglamentario de Bolivia y México busca, sin lugar a duda, impulsar el centralismo extremo. En contraste, el arreglo de la República Dominicana tiene el efecto contrario, si bien no prescinde completamente de algunos mecanismos orientados a cobijar la influencia de los partidos. En el centro de la línea se ubican los Congresos de Colombia y Argentina, con una combinación equilibrada de fórmulas asociadas a ambos modelos, balance que pudiera interpretarse como un signo de indefinición de la lógica elegida para ordenar el comportamiento de sus miembros. Con base en la misma idea, en cambio, cabría estimar que los diseños de Chile y Uruguay se inclinan de manera decidida a favorecer la figura del partido, pero en ellos se aprecian también procedimientos tendientes a acotar el control de las dirigencias partidarias sobre el trabajo de comisiones.

Para terminar, conviene insistir una vez más sobre las limitaciones de este trabajo. Como ya se ha dicho, sus indicadores se enfocan exclusivamente en los instrumentos normativos puestos a disposición de distintos actores en la legislatura, aun a sabiendas de que en la práctica su poder también depende de otros factores. En el mismo sentido, en su texto tampoco se incluye ningún tipo de evidencia empírica tendiente a confirmar los señalamientos formulados sobre cada uno de los casos analizados. A pesar de ello, se considera un esfuerzo útil para comenzar a apreciar las diferencias y las similitudes de los Congresos latinoamericanos en el plano institucional, lo que no niega la necesidad de abordar su estudio desde otras perspectivas.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel, García, Mercedes y Sánchez, Francisco. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un Análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.
- Archer, Ronald y Shugart, Matthew. El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia. En Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós, 2002.
- Cain, Bruce, Ferejohn, John y Fiorina, Morris. *The Personal Vote, Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

Carey, John. *Getting Their Way, or Getting in the Way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting*. Paper for presentation at the American Political Science Association Meeting, 2002.

Carroll, Royce y Shugart, Matthew. *Neo-Madisonian Theories of Latin American Institutions*. Paper posted at the eScholarship Repository. University of California, <http://repositories.cdlib.org/cad/05-01>, 2005.

Cox, Gary. The organization of democratic legislatures. En Weingast, Barry y Wittman, Donald (eds.). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Cox, Gary y McCubbins, Matthew. *Legislative Leviathan*. Berkeley: University of California Press, 1993.

Cox, Gary. Institutions and Public Policy in Presidential Systems. En Haggard, Stephan y McCubbins, Matthew. *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Elster, Jon. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge Press University, 1998.

Fiorina, Morris. *Divided Government*. Boston: Allyn & Bacon, 1996.

Habermas, Jürgen. *Between Facts and Norms*. Cambridge, The MIT Press, 1998.

Haggard, Stephan y McCubbins, Matthew (eds.). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Judge, David. *Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow? In Government and Opposition*. Oxford, Blackwell Publishing, 2003.

Kiewier, Roderick y McCubbins, Matthew. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

Krehbiel, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

Mainwaring, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization, The case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

Mainwaring, Scott. y Torcal, Mariano. *Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization*, working paper #319 - April 2005.

Manin, Bernard. *Principles of Representative Government*. New York: Cambridge Press University, 1997.

Morgenstern, Scott y Nacif, Benito. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- Polsby, Nelson. Legislatures. En Greenstein, F. I., y Polsby, Nelson (eds.), *Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley, 1975.
- Przeworski, Adam; Stokes, Susan, y Manin, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Schlesinger, Joseph. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally, 1966.
- Sisson, R. Comparative Institutionalization: A Theoretical Explanation. En Kornberg, A. (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*. New York: David McKay Company, 1973.
- Shugart, Matthew. 'Extreme' electoral systems and the appeal of the mixed-member alternative. En Shugart, Matthew y Wattenberg Martin (eds.), *Mixed-member electoral systems: The best of both worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Strom, Kaare. Parliamentary Government and Legislative Organization. En Döring Herbert (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin Press, 2001.
- Strom, Kaare. Parliamentary Committees in European democracies. En Longley, Lawrence y Ágh, Attila (eds.), *The Changing Roles of Parliamentary Committees*. Wisconsin: Lawrence University, 1997.

¿UNO PARA TODOS Y TODOS PARA UNO? UNA TEORÍA SOBRE LA RELACIÓN DEL PRESIDENTE Y SU PARTIDO POLÍTICO¹

Vidal Romero (ITAM)²

1. Introducción

La estructura de los sistemas presidenciales coloca a los presidentes y sus propios partidos políticos en una peculiar relación de dependencia y confrontación (Shugart, 1998). Su suerte se encuentra correlacionada, sin embargo, sus intereses no siempre están alineados.

Por un lado, el presidente durante su encargo requiere el apoyo de su partido en el congreso para cambiar o mantener el *status quo* y para que el partido sirva de puente con los distintos grupos de interés (e.g. sindicatos u otros partidos). Una vez que termina su período, el ejecutivo necesita de su partido político para que sus políticas no sufran mayor cambio y, en algunos casos, para no ser encarcelado.

Por el otro lado, el partido depende de su presidente para ser reelecto—con base en su desempeño en el cargo— y la eficiencia electoral de sus políticas. Además, los partidos tienen preferencias ideológicas que quisieran transformar en políticas públicas. Para lograr estos dos fines el partido del presidente requiere acceso a bienes sobre los cuales tiene acceso exclusivo el presidente, como puestos en el gabinete (e.g. Geddes, 1994) y gasto discrecional (e.g. Díaz-Cayeros et al., 2005).

La interdependencia del presidente y su partido—arriba descrita— indica que estos dos actores políticos tienen suficientes razones

¹ Ensayo preparado para ser presentado como ponencia en la mesa redonda "Perspectivas Ejecutivo-Legislativo" del Primer Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios. Ciudad de México, 18 de octubre del 2006. Agradezco a Elisa Lavore por su asistencia en la investigación.

² Profesor-Investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México. vromero@itam.mx. Departamento de Ciencia Política, Río Hondo # 1, Tizapán-San Ángel, C.P. 01000, México, D.F.

para colaborar el uno con el otro y beneficiarse del intercambio. Sin embargo, las transacciones entre ellos no siempre se realizan porque en ocasiones sus intereses divergen en gran medida o tienen problemas para comprometerse creíblemente para intercambiar en el tiempo. Comparativamente, observamos una variación importante en la ocurrencia de colaboración entre presidentes y sus partidos. Los presidentes Carlos Salinas (México, 1988-1994) y Carlos Menem (Argentina, 1989-1999) colaboraron con sus respectivos partidos, el PRI y el PJ, para lograr sus reformas económicas a cambio de compensaciones en forma de gasto social y concesiones en materia laboral a sus partidos (Romero, 2005). Por el contrario, Fernando Collor de Mello (Brasil) y Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1989-1993), en su segundo periodo, fracasaron rotundamente en lograr el apoyo de sus partidos para sus iniciativas de reformas económicas, incluso ambos fueron echados del cargo con el consentimiento de sus copartisanos.

¿Por qué algunos presidentes pueden lograr el apoyo de sus partidos mientras que otros fracasan? La literatura no ha respondido suficientemente a esta pregunta todavía. De hecho se asume comúnmente que los presidentes recibirán automáticamente el apoyo de sus partidos políticos. Por ejemplo, Duverger (1979:422) considera que si el mismo partido ostenta la presidencia y el legislativo, entonces un sistema presidencial equivale a uno parlamentario. Tsebelis (2002:78-81) argumenta para el mismo caso de gobierno unido que el número efectivo de jugadores de veto se reduce comparado con gobierno dividido.

En la siguiente sección de este ensayo desarrollo un marco teórico que explica en qué circunstancias esperaríamos observar que el presidente logre la colaboración de su partido político. Mi hipótesis principal es que dicha colaboración es una función de tres variables: los recursos disponibles del presidente para compensar a su partido; su habilidad para comprometerse creíblemente a repagar al partido, y; el rendimiento electoral esperado del ejecutivo para el partido. En la sección siguiente ilustro la teoría con el caso del presidente Vicente Fox y su partido, el PAN. Al final discuto implicaciones para el futuro de la relación de los presidentes y sus partidos en México.

2. Un marco teórico para estudiar la relación del presidente y su partido

En esta sección procedo secuencialmente. Primero, pruebo la existencia del potencial conflicto de intereses entre el presidente y su partido; enseguida, explico las circunstancias en las cuales, dada la divergencia de intereses, el presidente puede lograr el apoyo de su partido político.

Divergencia de intereses

Uno de los puntos clave para entender la relación entre el presidente y su partido político es establecer de antemano los intereses de cada actor. De otra forma no es posible determinar si sus acciones están dirigidas a beneficiarse a sí mismos o si beneficiarán a otro actor. Por ejemplo, observamos que la fracción parlamentaria de un partido político aprueba todas las iniciativas de su presidente. Dada divergencia de intereses entre estos dos actores, este comportamiento tiene dos posibles explicaciones. La primera es que el presidente es "muy poderoso" y su partido sólo obedece; la segunda explicación es opuesta, es el partido en el congreso el que es "muy poderoso", el presidente lo sabe y sólo envía iniciativas que anticipa que su partido aprobará. En la primera explicación las iniciativas aprobadas serán acordes con las preferencias del ejecutivo, mientras que, en la segunda explicación, las iniciativas serán más cercanas a las preferencias del partido político. La única forma de discriminar entre estas explicaciones es establecer qué es lo que quiere cada actor político.

En este sentido, asumo que los presidentes están interesados en maximizar una combinación de lo que la literatura llama legado (Moe, 1993:363-5; Skowronek, 1993:17-9) y las rentas asociadas al cargo de presidente (e.g. salario, pensión, viajes, e incluso corrupción). El partido, por otro lado, quiere reelegirse indefinidamente a la presidencia como condición *ex ante* para lograr otros fines (Downs, 1957). Así, aunque presidente y partido comparten el interés en mantener la marca del partido en buenas condiciones (Aldrich, 1995), lo que beneficia al presidente no siempre beneficia a su partido y viceversa.

Los intereses de estos dos actores divergen debido a 3 variables principales. Primero, *diferencias ideológicas* que los llevan a preferir distintas políticas; por ejemplo, la diferencia entre un PRI anti-nacionalización y sus presidentes neoliberales de fines del siglo 20. Segundo, la *imposibilidad de reelección* del presidente lo llevará a elegir acciones que privilegien su legado o rentas, a diferencia de algún criterio electoral, que prefiere el partido. Tercero, los objetivos distintos de presidente y partido los llevan a considerar distintos *subconjuntos de la población* al momento de tomar sus decisiones. Dado que el presidente busca dejar su huella en la historia de su país, esperaríamos que sus políticas preferidas se orientaran a segmentos amplios de la población. El partido, por otro lado, busca satisfacer a una clientela más reducida elegida con base en maximizar su rendimiento electoral.

Problemas para comprometerse creíblemente

Los problemas para intercambiar entre el presidente y su partido no terminan con la divergencia de intereses. Aunque ésta no fuera de gran magnitud o los incentivos para intercambiar sean altos, es posible que la transacción no ocurra debido a que estos actores no pueden comprometerse creíblemente a cumplir con su parte del acuerdo. Esto es particularmente relevante cuando se trata de intercambio intertemporal, como ocurre en muchas ocasiones en política.

Contrariamente a lo establecido por la tradición, hay muchas razones para la desconfianza entre el presidente y su partido. A diferencia de los contratos entre particulares en donde el castigo puede ser explícitamente establecido y las cortes pueden hacer efectivos los contratos, los acuerdos entre actores políticos no suelen hacerse por escrito, incluso no siempre son explícitos, y no hay ningún tercero que pueda hacer efectivos los acuerdos. Esto magnifica la necesidad de instituciones que hagan los acuerdos auto-cumplibles, en el sentido de que tanto presidente como partido estén interesados en cumplir el acuerdo por ellos mismos (Weingast, 2002).³

³ Una potencial solución a problemas de intercambio intertemporal es intercambio instantáneo, en donde no se presentan problemas de desconfianza. Dicho caso no es analizado en este ensayo.

Los problemas de compromiso creíble se originan por distribución asimétrica de autoridad o por distintos horizontes de tiempo. En el primer caso, *autoridad asimétrica*, cuando el poder entre estos dos actores favorece desproporcionadamente a uno de los dos actores, entonces es posible que el actor más débil anticipe que el más fuerte puede negarse a cumplir con su parte del acuerdo, por lo que decidirá en primera instancia no interactuar con él. En el caso de *horizontes divergentes* de tiempo el problema consiste en la dificultad que tienen los ejecutivos para comprometerse creíblemente a cumplir con acuerdos una vez que su término en el poder está por terminar o cuando está compitiendo por su reelección. En estos casos el presidente sólo puede prometer acciones en el corto plazo.

Un marco teórico para explicar la relación del presidente y su partido

Para explicar cómo se relacionan el ejecutivo y su partido político modelo la relación entre el presidente y su partido como una negociación secuencial con base en Romero (2005).⁴ Primero, el presidente requiere de la ayuda de su partido para aprobar alguna política y propone una política con la que el partido acuerda por completo —aquí termina el juego— u otra con la que el partido está en desacuerdo en algún grado. Segundo, el partido decide si apoya o no apoya al presidente. Si el partido apoya a su presidente, entonces el presidente debe decidir si repaga, o no, a su partido por su colaboración (Ver Figura 1).

Dada esta configuración, hay cuatro equilibrios posibles. Primero el *equilibrio de preferencias alineadas*. Aquí no hay conflicto presidente-partido; dados intereses idénticos, cualquier acción que tome el presidente será benéfica para su partido.

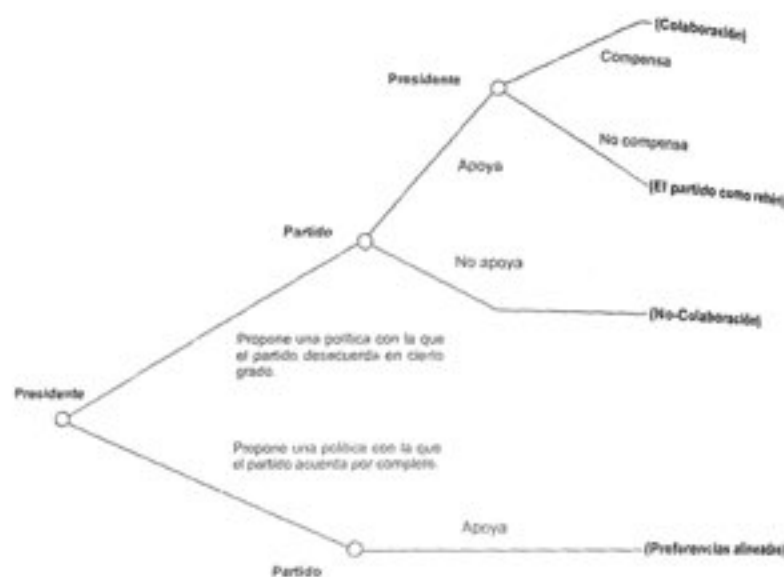
El segundo equilibrio es el de *no-colaboración*. En este caso el partido decide no apoyar a su propio presidente porque el partido percibe que es poco probable, que el presidente le pagará por su apoyo y, además, el partido carece de medios de coerción para inducir al presidente a cumplir. La transacción no se realiza.

⁴ Para mayores detalles sobre el modelo que aquí describo, especialmente la estructura de pagos del juego, véase Romero (2005), quien presenta el desarrollo completo de la teoría de juegos en que se basan las conclusiones de este apartado.

El tercer equilibrio del modelo es el del *partido-como-rehén*. En este caso, el partido apoya a su presidente aun y cuando el partido sabe que el pago será inferior al costo del apoyo—o bien que el partido apoya porque, al haberlo, su peso electoral aumentará indirectamente vía el incremento en la aprobación del ejecutivo. Un partido altamente dependiente del desempeño de su presidente para su votación va a tener dificultades para amenazar creíblemente al ejecutivo de retirarle su apoyo. Este resultado concuerda con teorías coercitivas que enfatizan los temas de poder y control como explicación de resultados en política (e.g. Moe, 2005).

El cuarto, y último, equilibrio que se genera es el de *colaboración*. En este escenario, el acuerdo es posible porque el partido percibe que será recompensado, ya sea porque el presidente se puede comprometer creíblemente a hacerlo o porque el partido tiene medios de coerción para forzar al presidente a repagar, como predicen teorías de intercambio (e.g. Greif, 1994).

FIGURA 1. Relación de los presidentes y sus partidos



Hay dos hallazgos principales de este marco teórico. Primero, el apoyo del partido a su presidente no siempre es gratuito ni desinteresado como predicen teorías basadas en *persuasión* como variable independiente (e.g. Corrales, 2002; Neustadt, 1990), sino que el apoyo del partido es condicionado a un pago. Segundo, la decisión del presidente de compensar a su partido político es prospectiva; esto es, el sólo hecho de que un partido ayude a un candidato a llegar a la presidencia no es razón necesaria ni suficiente para que el partido sea recompensado una vez que el ejecutivo comience su encargo. El repago del presidente dependerá de los recursos con que cuente, qué tanto puede ofrecer el partido, y los medios de coerción que el partido tenga para inducir a su presidente a cumplir.

Para ilustrar el uso de las herramientas teóricas esbozadas en esta sección analizo a continuación el caso de la relación entre el Presidente Fox y su partido, Acción Nacional.

3. El caso de Vicente Fox y el PAN

La luna de miel del Presidente Fox y Acción nacional fue realmente corta. Sólo tres días después de derrotar al régimen hegemónico del PRI en la elección presidencial del 2000, Fox declaró que "el PAN tiene que respetar la autoridad del presidente para elegir su gabinete. Al final del día quien gobierna es Fox y no el PAN."⁵ El PAN rápidamente respondió a través de su líder nacional, Luis Felipe Bravo, "el partido no debe invadir el área del ejecutivo y el gobierno [...]. Sin embargo, el gobierno tampoco debe invadir el espacio que corresponde exclusivamente a la estructura y los órganos de decisión del partido."⁶

Fox cumplió su promesa y nombró sólo dos panistas, de 24 puestos posibles, en su gabinete: Francisco Barrio en la Secretaría de la Función Pública y Santiago Creel en la Gobernación. Aún más, el Presidente Fox mantuvo la estructura básica de la administración federal en los niveles medios y bajos heredada del régimen priísta. Como respuesta, el PAN en el Congreso modificó substancialmente la iniciativa

⁵ *La Jornada* (Julio 6, 2000).

⁶ *La Jornada* (Julio 7, 2000).

fiscal del presidente en el 2001 y se opuso abiertamente a la iniciativa foxista de derechos indígenas, la cual pretendía solucionar el conflicto armado de Chiapas.

El desencuentro entre estos actores llegó a tal grado que al final del primer año de gobierno de Fox, Luis Felipe Bravo tuvo que recordar a sus copartisanos durante su convención nacional que "el PAN es el soporte político del Presidente Fox."⁷ En el mismo evento, Fox explícitamente pidió el apoyo de su partido para gobernar.⁸ En esos momentos quedaba ya claro que una de las condiciones de Weldon (1997) para un presidencialismo fuerte se había roto: El Presidente Fox no era el líder de su partido.

Conforme el sexenio continuó, tanto Fox como el PAN comprendieron que sus destinos estaban irremediabilmente entrelazados. Fox necesitaba al PAN para gobernar y el PAN no se podía dar el lujo de tener un presidente fracasado. Como resultado, estos actores mejoraron las instituciones que les permitieran intercambiar favores de forma más eficaz. Por ejemplo, se instauró una reunión semanal entre los principales dirigentes del CEN del PAN con el Presidente y su staff los días lunes en la que acordarían la agenda de la semana. También el ejecutivo incrementó la consulta con los líderes del PAN en el Congreso previo a enviar sus iniciativas a dicho órgano.

Estos cambios ciertamente mejoraron la relación Fox-PAN, sin embargo, la distribución de beneficios no fue simétrica entre ellos durante la mayor parte del sexenio, aunque la situación se equiparó durante la elección presidencial del 2006. Por un lado, el PAN apoyó la mayoría de las iniciativas de Fox en el Congreso e hizo un considerable esfuerzo por cabildear la agenda del ejecutivo entre los distintos grupos de interés. Fox, por otro lado, dio pocos puestos en el gabinete a panistas y el gasto público no fue sesgado a favor de Acción Nacional. Como consecuencia, el PAN se benefició relativamente poco —comparado con el régimen del PRI— de haber ganado la Presidencia en el 2000 y tuvo serios problemas para ganar elecciones estatales y para lograr políticas acordadas con la ideología panista.

⁷ *El Universal* (Diciembre 10, 2001).

⁸ *Ibid.*

En el escenario arriba descrito nos encontramos en el equilibrio del *partido-como-rehen*. El PAN fue cautivo del Presidente Fox en el sentido de que dio relativamente más de lo que recibió durante buena parte del sexenio. Hay dos razones para esta circunstancia. La primera se debe a que el PAN era altamente dependiente del desempeño del ejecutivo para lograr sus fines. Su voto duro no es lo suficientemente alto —al igual que el resto de los partidos en México— para ganar por sí mismo una elección presidencial. La mejor referencia que tenían los votantes para evaluar al PAN era el desempeño de su presidente. Además, el PAN no tenía la mayoría del Congreso ni de los gobernadores del país, por lo que los recursos a disposición del Presidente Fox para negociar debían ser compartidos con estos otros actores, dejando en ocasiones al PAN en segundo término. Así, el voto futuro del PAN estaba altamente condicionado a lo que hiciera o dejara de hacer el Presidente Fox.

La segunda razón tiene que ver con que, especialmente en el periodo previo a las elecciones, el PAN carecía de medios para amenazar creblemente a su presidente para que éste se comportara de acuerdo a las preferencias de Acción Nacional. En la época del PRI hegemónico el dominio del PRI del Congreso y la corrupción de los presidentes en turno servían para que el PRI pudiera establecer límites a las decisiones presidenciales (Romero, 2005).⁹

Ciertamente el balance se modifica en los últimos meses del sexenio de Fox ante la presencia de las elecciones presidenciales. En este periodo, el apoyo de Fox a su partido aumentó, resultando en un nuevo equilibrio, ahora sí, de *colaboración*. Mi hipótesis, con base en el marco teórico esbozado en este ensayo, es que el cambio de equilibrio se da en buena medida por la aparición de escándalos de corrupción en la familia política del Presidente Fox, en particular de los hijos de su esposa de apellidos Bribiesca Sahagún. Esta circunstancia dio al Presidente Fox suficientes incentivos para incrementar el apoyo a su partido político.¹⁰

⁹ Ciertamente no hay evidencia dura de la corrupción de los presidentes priistas, sino que se trata de rumores, eso sí, frecuentes y muchos bien documentados. Sin embargo, su comportamiento después de su gestión, especialmente el silencio, hacen sentido con los alegatos de corrupción.

¹⁰ Algunos otros agregarían la divergencia ideológica tan fuerte entre el Presidente Fox y Andrés Manuel López Obrador, el principal candidato opositor en el 2006.

Para evaluar los argumentos arriba establecidos, primero establezco los intereses de estos dos actores para determinar cuáles son las principales acciones que cada uno demandaba del otro. Enseguida evalué los bienes efectivamente intercambiados entre estos dos actores, para luego comparar los beneficios recibidos por estos dos actores.

Intereses e intercambio

En el caso de Vicente Fox considero que, en general, su principal motivación como presidente fue tener un buen desempeño. Límites institucionales, los intereses de otros actores, y cuestiones personales determinaron el grado en que logró su propósito. Para lograr estos objetivos, el Presidente Fox requería el apoyo del PAN en el Congreso para aprobar sus iniciativas y para reducir costos de transacción en sus negociaciones con otros grupos de interés.

El PAN, por otro lado, estaba interesado en políticas públicas coherentes con su ideología y en mejorar su rendimiento electoral. Para ello, el PAN requería del presidente Fox puestos clave en el gabinete y políticas públicas que ideológica y electoralmente le fueran afines.

En las siguientes secciones mido el grado de intercambio en estos rubros que, en buena medida, determina qué tan foxista fue el PAN y qué tan panista fue Fox.

El PAN apoyando a Fox

(a) *Apoyo en el Congreso.* La Presidencia Mexicana tiene relativamente pocos poderes formales asignados en comparación con otros sistemas presidenciales (Weldon, 1997). Dada la configuración del sistema electoral que otorga múltiples derechos de propiedad a los partidos sobre las carreras futuras de los legisladores, los partidos son altamente disciplinados al momento de votar en el Congreso. Lo que ha cambiado, a partir de la derrota del PRI en el 2000, es la influencia del presidente en la conformación de la bancada de su partido en el Congreso. Ahora las candidaturas ya no se deciden en su mayoría en Los Pinos, sino que el PAN tiene fuerte decisión en ello. Esto reduce la influencia del presidente sobre los grupos parlamentarios de su partido. No obstante, el

PAN votó unido la gran mayoría de las iniciativas de su presidente, lo que nos habla de que tenían un interés propio en hacerlo.

Es importante, sin embargo, matizar el apoyo del PAN a Fox en el Congreso en el sentido de que, si bien fue alto, Acción Nacional no tuvo mayorías suficientes para legislar por sí mismo en ninguna de las dos Cámaras. Esto implica que el apoyo del PAN a Fox era sólo necesario, pero no suficiente para lograr sus iniciativas. Esto, por supuesto, miraba el poder de negociación del PAN ante su presidente, especialmente si lo comparamos con la época en que el PRI dominaba todo el Congreso y tenía, por ende, mayor fuerza para negociar con sus presidentes.

(b) *Redes a otros grupos de interés.* Los cambios al *status quo* que intentan los ejecutivos implican conflicto por la redistribución de recursos entre los distintos grupos que conforman la sociedad (e.g. sindicatos, gobernadores, empresarios, o medios de comunicación). La acción de dichos grupos para oponerse o apoyar al presidente en sus políticas constituye un límite importante a lo que puede o no hacer el ejecutivo. Por ello, los ejecutivos requieren contacto directo con estos grupos de forma tal que minimicen los costos de transacción, esto implica una inversión significativa de recursos. Precisamente los partidos poseen, o al menos aspiran a poseer, la estructura necesaria para crear dichas redes entre grupos de la sociedad (Aldrich, 1995; Duverger, 1979; Sartori, 1980).

Durante la época del régimen priísta esta relación era muy efectiva. El PRI servía de enlace al presidente con una gran variedad de grupos de interés.¹¹ El PAN, durante el gobierno foxista, desempeñó este papel de igual forma, aunque es importante notar que las redes que el PAN puede ofrecer a sus presidentes difieren de las del PRI en cantidad y calidad. Las redes principales del PAN van hacia la Iglesia Católica (Magaloni y Moreno, 2000), organizaciones de derecha (Reveles, 2002),¹² y sectores específicos del empresariado (Cuellar, 2003; Loaeza, 1999).

¹¹ Véase, por ejemplo, Aziz Nassif (1989) sobre la CTM o Murillo (2001) sobre sindicatos en el sexenio de Salinas.

¹² Como el MURO (Movimiento Universitario de Renovadora Orientación), Provida, Yunque, o DHIC (Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana).

Así, el PAN ha entregado su apoyo en este rubro al Presidente Fox, aunque, otra vez, dicho apoyo resulta insuficiente comparado con el apoyo que el PRI brindaba a sus ejecutivos. Es importante enfatizar que esto se debe a los reducidos recursos del PAN en tales rubros y no a una negativa a colaborar.

El PAN apoyando a Fox

(a) *Posiciones en el gobierno federal.* Los puestos en el gobierno federal son un buen proxy para conocer el peso relativo de los distintos grupos políticos (Ai Camp, 1999; Geddes, 1994). Cuando miembros relevantes de la elite del partido ocupan puestos trascendentes, se incrementa el control del partido sobre las decisiones del presidente. En la época de las presidencias del PRI, el gabinete presidencial estaba sistemáticamente colmado de priístas, esto continuó siendo cierto incluso en la segunda mitad del gobierno de Ernesto Zedillo cuando la fuerza del PRI era relativamente menor.

Con el gobierno de Fox esta situación cambió. Sus gabinetes sólo consideraron a una pequeña proporción de panistas relevantes. De 24 puestos disponibles en el gabinete legal a la llegada de Fox en el 2000, sólo dos fueron para panistas: Gobernación para Santiago Creel—quien para algunos incluso no tiene el suficiente pedigree panista— y la Función Pública para Francisco Barrio. Las cosas mejoraron ligeramente para el PAN conforme el sexenio avanzó, pero sin llegar a dominar los puestos. Para el fin del sexenio foxista 6 panistas lograron puestos clave. En proporción el PAN ocupó sólo el 25% de los puestos (Ver Tabla 1).¹³

Además, es importante notar que muchos de los puestos claves para promover los intereses ideológicos y electorales del PAN—como Educación, Hacienda, la Procuraduría, y Salud—no quedaron en manos de panistas. Esto generó sistemáticos reclamos del PAN a Fox durante todo el sexenio. Francisco Barrio durante la elección primaria del PAN

¹³ Hay cuatro categorías en la Tabla 1. (a) Fox se refiere a funcionarios que considero no hubieran llegado a dicho puesto de no ser por su cercanía con el Presidente; (b) PAN se refiere a funcionarios que de no ser por la influencia de Acción Nacional no hubieran llegado a ser miembros del equipo del Presidente Fox; (c) Fox/PAN son funcionarios de consenso para estos dos actores; (d) Otros se refiere a actores con antecedentes independientes de Fox y el PAN.

afirmó que "el equipo debe ser panista. Si estás haciendo una propuesta de gobierno basada en la doctrina, es muy difícil llevarla a la práctica si aquellos que son responsables de implementarla no son parte de dicha doctrina."¹⁴

Como consecuencia, el PAN tuvo serios problemas para llevar sus políticas preferidas a la práctica desde el ejecutivo y enfocó los recursos públicos hacia sus votantes preferidos, lo que le representó incluso retrocesos electorales en las elecciones federales intermedias del 2003 y en elecciones locales de varias entidades del país. Cabe señalar que ésta no es una situación nueva para el PAN, que ya ha tenido experiencias negativas similares al nivel local (Mizrahi, 2003; Shirk, 2005).

(b) *Distribución de fondos federales.* Una de las principales razones por las que el PRI logró permanecer por tanto tiempo en el poder fue su habilidad para focalizar recursos federales con una lógica electoral (Díaz-Cayeros, 2004; Estévez et al., 2003; Magaloni, 2000; Weldon y Molina, 1994). La reducción de recursos, producto de las crisis económicas

TABLA 1. Porcentaje de puestos en el gabinete por filiación política del funcionario

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|
| Fox | 42% | 42% | 38% | 25% | 25% | 25% | 25% |
| PAN | 8% | 4% | 8% | 21% | 25% | 21% | 25% |
| Fox/PAN | 13% | 17% | 17% | 17% | 17% | 13% | 13% |
| Otro | 38% | 38% | 38% | 38% | 33% | 42% | 38% |

Fuentes: Oficina de la Presidencia de la República, consultado en línea en www.presidencia.gob.mx (Distintas fechas); Reforma consultado en línea en www.reforma.com (Distintas fechas).

Considera: SEGOB, SER, SHCP, SEDENA, SEMAR, SE, SEDESOL, SSP, SFP, SCT, STPS, SEMARNAT, SENER, SAGARPA, SEP, SSA, SECTUR, SRA, PGR, Coordinación de Políticas Públicas, Coordinación de Innovación, Coordinación de Comunicación Social, Coordinación de Opinión Pública, y la Secretaría Particular.

¹⁴ Entrevista en *Reforma*. Consultada en línea en enero, 10, 2005. (http://gruporeforma.reforma.com/graficominisado/nacional/aspirantes_pan/).

y la creciente competencia electoral, fue minando el rendimiento de este instrumento. Díaz-Cayeros (1994) demuestra como aún en 1999, con gobierno dividido, la distribución de recursos en temas como educación y salud, era sesgada a favor del PRI. Sin embargo, aún hoy en día el presidente tiene importante discreción para distribuir recursos.

Para verificar algún potencial sesgo en la distribución de recursos a favor del PAN, me enfoqué en dos rubros sobre los cuales el presidente aún tiene discreción para distribuir. El primer rubro es inversión en capital físico. Este apartado considera las obras públicas financiadas por el gobierno federal como, por ejemplo, carreteras, escuelas, hospitales, o infraestructura hidráulica. El Congreso aprueba en el presupuesto anual una cantidad total a ser gastada, pero no determina los rubros específicos en que será utilizada; eso queda a discreción del ejecutivo.

El segundo rubro que analizo es el fondo de seguridad pública que se distribuye a las entidades federativas. Estos recursos se distribuyen de acuerdo a una fórmula vaga que es revisada año a año por el Consejo de Seguridad Nacional —compuesto por los gobiernos estatales y las secretarías federales del ramo— el cual es presidido por el Secretario de Gobernación.

TABLA 2. Distribución de recursos federales a entidades federativas

| Comparación de medias 2003 – 2000 entidad gobernada por: | Rubro (per capita) | t | P > t |
|--|--------------------|--------|-------|
| PAN-PRI | Inversión física | 0.247 | 0.404 |
| PAN-PRD | Inversión física | 0.762 | 0.239 |
| PAN-PRI | Seguridad pública | -0.308 | 0.620 |
| PAN-PRD | Seguridad pública | -0.120 | 0.546 |

Fuentes: Inversión física ejercida del gobierno federal y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F. del Ramo 33 de los Anales del Informe de Gobierno de la Presidencia de la República Primero y Cuarto. Consultado en línea en www.presidencia.gob.mx (Mayo 10, 2005).

Para verificar si dichos rubros han estado sesgados a favor del PAN comparo las cantidades asignadas a cada entidad en términos per capita en el año 2000, el último que gobernó el PRI, con el 2003. Ambos son años electorales, por lo que esperaríamos que los políticos tuvieran más incentivos para dirigir el gasto público electoralmente. Los resultados en la Tabla 2 muestran que en ninguno de estos dos rubros existe ninguna diferencia estadísticamente significativa en la distribución de recursos para las entidades que gobiernan PAN, PRI, y PRD. Esto implica que, al menos en estos dos rubros que serían los principales sospechosos, el Presidente Fox no distribuyó recursos con fines electorales.

Evaluando la colaboración Fox-PAN

Con base en el análisis de los rubros arriba descritos y los recursos disponibles para el Presidente Fox y el PAN, es claro que durante la mayor parte del sexenio el PAN dio relativamente más a su presidente de lo que recibió. En términos del marco teórico aquí descrito, la relación de estos dos actores se configura como un equilibrio en el que el partido es rehén del presidente. Esta circunstancia fue evidente durante las primarias del PAN en 2005. El a la postre candidato ganador Felipe Calderón comenzó la contienda interna con el lema “ganar el gobierno sin perder al partido.” Su oponente principal Santiago Creel, candidato preferido del Presidente Fox, prometió que si él ganaba la primaria, entonces “el PAN iba a gobernar.”¹⁵

El incremento en la dependencia de Fox hacia el PAN al final del sexenio—debido a los escándalos de los hermanos Bribiesca y la inexorable pérdida del fuero presidencial—llevó al Presidente a considerar cada vez más a su partido en sus decisiones, conformándose un escenario de colaboración.

4. Conclusiones

La foto del sexenio foxista muestra que muchas de las decisiones del Presidente no fueron guiadas por los intereses del PAN. Esta

¹⁵ *Reforma en Línea*. Consultado en febrero 15, 2005.

desconexión entre las políticas públicas y las preferencias del partido gobernante puede ser preocupante para algunos en el sentido de una desconexión electoral; esto es, que la marca del partido ya no dé información suficiente a los votantes sobre el futuro desempeño de los ejecutivos, aumentando la incertidumbre sobre sus políticas una vez que son electos.¹⁶ En términos de Downs (1957) el sistema se vuelve menos confiable conforme hay más divergencia entre las políticas implementadas y la ideología del partido gobernante.

Para el caso mexicano en tránsito a consolidar su democracia esta situación no debe preocuparnos demasiado, dada la distribución de preferencias en la sociedad. Esto es, un "gobierno de partido", implica coherencia en las políticas, pero sacrifica representatividad. La fragmentación del poder político en México ha debilitado la fuerza de los partidos *vis-a-vis* el ejecutivo comparado con la época de hegemonía priísta. Por lo que difícilmente volveremos a observar gobiernos altamente partidistas, en tanto la configuración de preferencias electorales no se modifique en la sociedad.

Bibliografía

- Aldrich, John H. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Aziz Nassif, Alberto. 1989. *El Estado Mexicano y la CTM*. Mexico City: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Camp, Roderic Ai. 1999. *Politics in Mexico: The Decline of Authoritarianism*. New York: Oxford University Press.
- Corrales, Javier. 2002. *Presidents Without Parties: the Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press.
- Cuellar, Mireya. 2003. *Los Panistas*. Ciudad de México: La Jornada Ediciones.
- Díaz-Cayeros, Alberto. 1997. *Political Responses to Regional Inequality: Taxation and Distribution in Mexico*. Tesis doctoral Duke University.
- . 2004. "Do Federal Institutions Matter? Rules and Political Practices in Regional Resource Allocation in Mexico." En Edward L. Gibson *Federalism and*

¹⁶ Véase, por ejemplo, O'Donnell (1994).

- Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Duverger, Maurice. 1979. *Los Partidos Políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Estévez, Federico, Beatriz Magaloni, y Alberto Díaz-Cayeros. 2003. "The Erosion of Party Hegemony: Clientelism and Portfolio Diversification: The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico." *Documento de trabajo*.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Greif, Avner. 1994. "Self-Enforcing Political Systems and Economic Growth: Late Medieval Genoa." En *Analytic Narratives*, eds. Robert Bates et al., Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Loeza, Soledad. 1999. *El Partido Acción Nacional: La Larga Marcha, 1939-1994*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Magaloni, Beatriz. 1994. "Elección Racional y Voto Estratégico: Algunas Aplicaciones Para el Caso Mexicano." *Política y Gobierno* 1(2).
- . 2000. "Institutions, Political Opportunism and Macroeconomic Cycles: Mexico 1970-1998." *Documento de trabajo*.
- Magaloni, Beatriz and Alejandro Moreno. 2000. "Catching All Souls: Religion and Ideology in the PAN." *Documento de trabajo*.
- Mizrahi, Yemile. 2003. *From Martyrdom to Power: The Partido Acción Nacional in Mexico*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Moe, Terry. 1993. "Presidents, Institutions, and Theory." En *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches, Pitt series in policy and institutional studies*, ed. G. Edwards, J. Kessel, and B. Rockman. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Murillo, Victoria. 2001. *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Neustadt, Richard E. 1990. *Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Reagan*. New York: Wiley.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy*, 5(1):55-69.
- Reveles, Francisco. 2002. "Luchas y Acuerdos en el PAN: Las Fracciones y la Coalición Dominante." En *Partido Acción Nacional: Los Signos de la Institucionalización*, ed. Francisco Reveles. Ciudad de México: Ediciones Guernika.

- Romero, Vidal. 2005. "Misaligned Interests and Commitment Problems: A Study of Presidents and Their Parties with Application to the Mexican Presidency and Privatization in Latin America." *Tesis doctoral Stanford University*.
- Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Shirk, David A. 2005. *Mexico's New Politics: The PAN and Democratic Change*. Boulder, Colo.: L. Rienner.
- Shugart, Matthew S. 1998. "The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices." *British Journal of Political Science* 28 (1):1-29.
- Skowronek, Stephen. 1993. *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to George Bush*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Weldon, Jeffrey. 1997. "The Political Sources of Presidentialism in Mexico." En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds. Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weldon, Jeffrey and Molinar, Juan. 1994. "Electoral Determinants of National Solidarity." En Cornelius, Wayne, Craig, Ann & Fox, Jonathan (eds.) *Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. La Jolla: UCSD, Center for U.S.-Mexican Studies.
- Weingast, Barry. 2002. "Rational-Choice Institutionalism." En *Political Science: State of the Discipline*, eds. Ira Katznelson and Helen V. Milner. New York: Washington, D.C.: W.W. Norton; American Political Science Association. [pp.660-92].

PLURALIDAD DEMOCRÁTICA Y REFORMA DEL CONGRESO MEXICANO

Cecilia Mora-Donatto

I. Introducción

Suele fijarse el año de 1977 como aquél en el que se inicia en nuestro país la transición democrática pues por virtud de las diversas reformas que sufrió la Constitución bajo la modalidad de "Reforma Política", cuya autoría se adjudica al licenciado Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación de José López Portillo presidente de la República. Dicha reforma permitiría, entre otros avances, el ascenso de los "diputados de partido" a la Cámara Baja; más tarde, en 1993, sucedería lo mismo con el Senado, por la vía de la reforma al artículo 56 constitucional. Mucho tiempo ha transcurrido desde aquellos años y el avance político-democrático en México no se ha detenido, a la anterior reforma debemos sumar otras, también de amplio calado, que han incidido en la idea de construir un régimen político más equilibrado. A la anterior apertura de los órganos de representación debemos sumar las relevantes reformas electorales de 1990, 1994 y 1996 que lograron consolidar un subsistema jurídico especializado en la materia, que hoy permite elecciones más transparentes y equitativas; pero que, sobre todo, establece cauces institucionales para la solución de los conflictos pos-electorales. Frente al anterior escenario, resulta impostergable, a nuestro juicio, la reforma integral del Congreso Federal.

Si echamos un vistazo a los resultados de la más reciente contienda electoral (2 de julio de 2006), podremos observar que el Congreso está llamado a cumplir con un papel protagónico, como catalizador o componente de interés de las distintas ideologías que representan los legisladores en el seno de las Cámaras. La pluralidad que hoy experimentan nuestras Asambleas es inédita y, por ello, muchos de los procedimientos que en su tiempo fueron concebidos para ser ejecutados por Cámaras integradas mayoritariamente por un partido hoy, resultan caducos, contradictorios y poco flexibles frente a una sociedad que demanda cada vez más y me-

jores resultados de sus representantes. Hasta ahora nos hemos acostumbrado a observar unas Cámaras que, en gran medida, discuten, dialogan, asumen acuerdos, pero difícilmente los concretan. Ello se debe, entre otras circunstancias, a los enormes intereses que ahí se debaten, a la forma de ver y entender el quehacer parlamentario, pero también a dicha falta de concreción en las tareas parlamentarias hay que sumar el arcaico escenario normativo en el que hoy se mueven las Asambleas representativas: un reglamento interior de 1939, una Ley Orgánica de 1999, reformada a capricho de la legislatura entrante y/o saliente, un enorme cúmulo de acuerdos que por transgredir, vulneran hasta la propia Constitución, un servicio civil de carrera que no termina de asentarse y en fin, una larga lista de asignaturas pendientes que lleva a cuestras nuestro Congreso Nacional.

Desde esta perspectiva, en las páginas que siguen nos proponemos abordar tres ámbitos desde donde creemos deben darse las reformas que permitan una reforma sólida de las funciones que cumple el Congreso mexicano; partiendo de nuestro concepto de legitimidad funcional (Mora-Donatto: 2006) abordaremos el análisis del procedimiento legislativo, el nuevo papel que deben cumplir las comisiones parlamentarias y la función de fiscalización y control que, hoy con una mayor intensidad, desarrollan los parlamentos contemporáneos.

2. Delimitación del término legitimidad funcional

Abordaré los temas antes referidos desde un concepto que insertamos, recientemente, en la doctrina del derecho parlamentario mexicano y que hemos denominado *legitimidad funcional*. Si bien el concepto de legitimidad representativa (Aragón: 1997) nos es más comprensible porque lo vemos todos los días en la conformación de nuestras asambleas bien locales o federales y en virtud de que en los Estados democráticos existe un proceso de elección de nuestros representantes mediante el ejercicio del sufragio universal, secreto y libre estos son depositarios de dicho atributo, para ello sólo se requiere haber sido electo mediante el procedimiento electoral previsto en la Norma Fundamental y en la legislación de la materia. La legitimidad funcional, por su parte, tiene relación

con la eficacia a través de la cual las instituciones democráticas, en este caso el Congreso, desarrollan todas y cada una de las funciones que constitucionalmente se les atribuyen y justamente por ser eficaces se legitiman a sí mismas. El Parlamento es, ya lo dijo Kelsen, pieza central de la democracia parlamentaria como forma de Estado misma que se concreta, organizativamente, en cualquiera de las dos formas básicas de gobierno: presidencialismo o parlamentarismo (Kelsen: 1992) y es precisamente la piedra angular en estos dos sistemas porque en ambos es la única institución del Estado que representa a la totalidad de la Nación, pues en él se congregan y reúnen la pluralidad de intereses e ideas que en cada momento histórico existen y se manifiestan en la propia sociedad.

Todos los desaciertos, excesos y cambios producidos recientemente en la vida política y social de nuestro país no son suficientes para menoscabar la idea de que el Congreso es una institución necesaria para la construcción, consolidación y continuidad de nuestro incipiente sistema democrático. La capacidad con que cuenta nuestro Congreso de representar, siquiera sea de manera imperfecta, la pluralidad de tendencias, intereses y voluntades existentes en la totalidad de nuestra comunidad política no se encuentra en ningún otro organismo o institución. A las ventajas derivadas de su carácter plural se unen, sin duda, las consideraciones de legitimidad que devienen de estar integrado precisamente por representantes nacionales. Es éste, y no otro, el enorme capital político con el que cuenta el Congreso General. Sin embargo, la enorme legitimidad con que cuentan nuestros congresos, derivada de su integración plural, no es suficiente; hay que avanzar mucho más, la disyuntiva que ahora tienen frente a sí nuestras asambleas representativas es la de la legitimidad funcional, es decir, la eficacia en sus funciones; esto es, la eficacia de sus procedimientos; nuestras asambleas representativas (y para ser más específicos el Congreso Federal) están urgidas de una refundación. Es decir, de una redefinición y adaptación en su estructura y funciones que les permitan atender los desafíos, exigencias y retos del cambio social y político que experimenta en nuestros días el conjunto de la sociedad mexicana.

A nadie escapa hoy que las inercias del pasado hegemónico en nuestras Cámaras y las reglas creadas para ese escenario de partido único, condicionan decisivamente la actuación parlamentaria y exigen no sólo reformas puntuales sino, incluso, motivan la adopción de nuevas

perspectivas sobre el papel del Congreso de la Unión. En este contexto los retos y desafíos genéricos, que como coordinadas debe tener en cuenta la institución pasan, como mínimo, por: 1) Redefinir la estructura orgánica y dimensión de las Cámaras; 2) Consolidar los cuerpos de apoyo técnico; 3) Dejar atrás, de manera definitiva, el predominio del Ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa del Congreso; 4) Convertir a las comisiones en los escenarios propicios para el desahogo del trabajo parlamentario; 5) Romper con la elaboración masiva de normas cuya abundancia repercute en la calidad de la producción parlamentaria y en la pérdida de calidad legislativa; 6) Superar el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del Parlamento, a través de los grupos parlamentarios, y reforzar la, hasta ahora, posición secundaria del parlamentario individual; 7) Hacer frente, mediante procedimientos innovadores, a la omnipresencia de los medios de comunicación que, por virtud del lento y abigarrado funcionamiento interno del Congreso, se han convertido, progresivamente, en el foro auténtico de confrontación política y el lugar idóneo para la discusión entre las alternativas de gobierno.

Consecuencia de estas omisiones que han colocado al Congreso Mexicano en una delicada situación, es entendible la erosión de su imagen frente a la sociedad que no es capaz de experimentar ningún sentimiento de aprecio e identificación popular con la institución que legítimamente le representa, como se refleja en los muy variados sondeos de opinión, en nuestro país es, por todos, conocido que el Congreso y sus integrantes se encuentran situado entre los políticos y las instituciones menos conocidas y estimadas por los mexicanos. No debemos, por otra parte, perder de vista que si ésta es la realidad a nivel nacional, no es muy distinta la situación que experimentan las asambleas de las Entidades Federativas.

3. La reforma del Congreso desde el punto de vista de la coherencia de los artículos 70, 72 y 78 de la Constitución

Desde la anterior perspectiva podemos afirmar que la legitimidad funcional no es otra cosa que hacer eficaz la labor del Poder Legislativo, para ello no sólo deben ponerse en el centro de la discusión las funciones del Congreso y la manera en la que éstas se ejerzan sino, al

mismo tiempo, la estructura de los órganos que han de llevarlas a cabo, de tal manera que, desde tal perspectiva, organización y funcionamiento son dos aspectos íntimamente relacionados que exigen una amplia adecuación del marco jurídico del Congreso Mexicano que, dando una interpretación armónica y sistemática de los artículos 70, 72 y 77 de nuestra Constitución, genere un marco normativo nuevo, claro y preciso que rijan la vida de nuestras asambleas. Las reformas constitucionales y legales más recientes que de manera directa o indirecta han impactado en el marco normativo del Congreso podemos agruparlas, sintéticamente, así:

- a. En el año de 1977 y dentro del marco de la llamada "Reforma política", se derogó la fracción XXIII del artículo 73 que reconocía la facultad del Congreso para expedir su Reglamento para el gobierno interior.
- b. A partir de ese momento el artículo 70 estableció: *el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.*
- c. Con base en dicho precepto se expide en 1979 la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- d. A pesar de la aprobación de la anterior ley se seguirá y sigue aplicándose el Reglamento para el Gobierno Interior que data de 1934 en todo lo que no se opone a la ley orgánica.
- e. Esa Ley Orgánica de 1979 fue sustituida por la ley actualmente en vigor que data de 1999.
- f. Por último, conviene dejar constancia de la reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 2004, que modifica el artículo 3º de la Ley Orgánica que a la letra señala:

"El Congreso y las Cámaras tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra".

Esta reforma, según se afirma, tiene como finalidad que cada una de las Cámaras pueda, sin intervención de la otra, expedir su propio reglamento interno; a nuestro juicio, la aplicación de dicha reforma podría provocar una previsible inconstitucionalidad.

A grandes rasgos éste es el entramado legal que regula al Congreso; esto es, después de la Constitución, que rige a nuestras Asambleas, una Ley Orgánica que data de 1999 (bastante reformada); un Reglamento interior de 1934 que se aplica parcialmente y una norma que posibilita la expedición de un reglamento para cada una de las Cámaras. Esto sin contar la diversidad de acuerdos que rigen hoy la vida interna de nuestras Cámaras.

No obstante lo anterior, el mandato o los imperativos constitucionales, a nuestro juicio, no están satisfechos, veamos por qué el artículo 70 establece que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos; hasta ahora nuestras leyes orgánicas se han encargado de regular sólo la parte orgánica de las cámaras, es decir, los órganos y sus competencias. No así el funcionamiento o, si se me permite, los procedimientos que desarrolla nuestro Congreso, tales como: el procedimiento legislativo, el presupuesto, la declaración de procedencia, el juicio político, la aprobación de tratados internacionales, entre otros.

Por lo que hace al artículo 72 de nuestra Constitución éste indica que debe existir un Reglamento de Debates para normar las discusiones y votaciones que se presentan cuando se discute un proyecto de ley o decreto. Reglamento que nunca ha existido, pues los debates en nuestras Cámaras frecuentemente se rigen por acuerdos parlamentarios y no por una norma de este rango y naturaleza.

Finalmente la fracción III del artículo 77 señala que las cámaras, de manera individual, puedan nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. Con una interpretación tergiversada, a nuestro juicio, se ha sostenido que este precepto posibilita a las cámaras para expedir, cada una, su propio reglamento interior. A nuestro juicio esto no es así, lo que dicha fracción permite es expedir el reglamento interior de la secretaría, no de la Cámara como, en ocasiones, se ha afirmado; y, en este caso, los Estatutos de organización —tales como Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados y del Senado— expedidos por ambas Cámaras desarrollan esta norma.

En este orden de ideas la primera tarea que debe emprender el Congreso o, dicho de otra forma, la primera reforma pendiente de nues-

tro Parlamento, es la de su marco jurídico-normativo. Dicha reforma integral debe tener como derrotero no sólo la armonización de los preceptos constitucionales antes aludidos sino la generación de una normatividad moderna, clara y precisa que privilegie el principio de legalidad e, en la medida de lo posible, la discrecionalidad de los órganos internos de las cámaras y fomente el respeto al Estado Constitucional y de Derecho.

4. Notas sobre las reformas al procedimiento legislativo

Si pasáramos revista a los procedimientos que desarrollan hoy en día nuestras Cámaras de manera exclusiva o actuando como Congreso General, nos vamos a dar cuenta de que muchos de éstos son poco funcionales. Analicemos brevemente dos de las competencias más importantes que desarrollan los modernos Parlamentos: la función de hacer leyes y la capacidad de los órganos y mecanismos que se tienen para tal fin y la relevante función de control.

A. Un nuevo diseño institucional para integrar el ordenamiento jurídico

Empecemos abordando lo relativo a la función que dio nombre, durante el siglo XIX, a nuestras asambleas representativas, el procedimiento legislativo. En el ordenamiento jurídico mexicano, seguimos creando las normas legales con fundamento en los artículos 71 y 72 constitucionales, escasamente reformados, desde 1917; y eso no sería extraño si esa manera de crear normas con rango de ley siguiera respondiendo a las necesidades de una sociedad como la nuestra que requiere de procedimientos rápidos y expeditos de creación de leyes que no coloque a la producción legislativa a la zaga de la producción administrativa.

En México es necesario abandonar la idea de procedimiento legislativo, para empezar a hablar de teoría de la legislación; esto es, de un diseño institucional para crear, de manera racional, normas con rango de ley o, si se prefiere, de proceso legislativo y de diversos procedimientos legislativos que permitan que las leyes sean verdaderos actos de razón, o dicho de otra forma que se aprueben sólo aquellas leyes estrictamente

necesarias y con así contribuir a que los ciudadanos cumplan sus preceptos. En nuestro ámbito parlamentario, seguimos afirmando con absoluta contundencia y convicción que la mejor legislatura es la que aprueba más iniciativas de ley o, peor aún, que el mejor legislador es el que presenta el mayor número de iniciativas legislativas. Cuando, es por todos conocidos, que en un Estado corrupto la marea legislativa es mayor (Rubio: 1986, p. III). La ley y el respeto a ésta son la vía de convivencia civilizada de las sociedades modernas. Pueden existir muchas leyes, tantas como el legislador apruebe, pero siempre serán menos los ciudadanos dispuestos a respetarlas; para que esto suceda, el legislador, en sentido más amplio, debe coadyuvar para que las leyes sean claras, precisas y concisas y con ello se beneficie su cumplimiento. Hoy debería primar de discutir sobre las diversidad de opciones que pueden tenerse para generar normas legales como puede ser: procedimientos de urgencia y/o de emergencia; comisiones con delegación plena, esto es, deliberar las materias sobre las cuales las comisiones desahogaran los asuntos desde el inicio y hasta el final; sentar las bases sobre las cuales pueda admitirse la legislación delegada y el control de la misma, etcétera.

Una idea más que subyace en la inquietud de contar con un diseño institucional de creación de normas con rango de ley, es que las iniciativas sean efectivamente analizadas, dictaminadas, discutidas y aprobadas con el tiempo suficiente para hacer de ese proyecto una ley que en sí misma engendre las posibilidades de su aplicación y cumplimiento. La posición de colaboración del Congreso en cuanto partícipe en la creación de las normas legales debe de ser, sin la menor duda, decisiva, esto es, de notoria importancia para determinar el contenido efectivo de la norma. Para ello, es preciso que el Congreso Mexicano cuente con los insumos necesarios que le permitan hacer frente a este *desideratum*.

En este orden de ideas es en donde se inscribe la necesidad de estructurar una teoría de la legislación cuyo objeto de estudio no sean sólo las leyes publicadas sino más sino, analizar asimismo, el tránsito de una decisión política hasta el momento en el que ésta se concretiza en una norma con rango de ley o incluso en un conjunto normativo. No hay duda de que los juristas en gran medida se han formado bajo la idea de que su principal función será la de interpretar los textos normativos y no la producción de los mismos; labor que, por otro lado, se ha dejado casi

en exclusiva a los técnicos legislativos o a los expertos en la elaboración y redacción de las normas. Si a lo anterior agregamos que el positivismo ha provocado que el estudio de las leyes inicie a partir de su publicación en los diarios oficiales, dejando de lado todo el proceso anterior que llevó justamente a su publicación, nos encontramos ante un escenario que evidentemente, a nuestro juicio, la necesidad de una teoría de la legislación que aporte no sólo un mayor reforzamiento al principio democrático y a la seguridad jurídica de los ciudadanos, sino que además contextualice a la técnica legislativa como una disciplina auxiliar de ésta, que tendría como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de todos los textos jurídicos, entre ellos los de producción legislativa (Corderch, Pablo: 1989 y 1986).

Las leyes como productos de la razón requieren para su creación un conjunto de principios y fundamentos ordenados que sirvan de cauce racional para solucionar las discrepancias entre un estado de hecho (ser) y un estado que debe alcanzarse (deber ser). La teoría de la legislación tiene como objeto de estudio el amplio ámbito que abarca desde el momento de asumir la decisión política y hasta el instante en el que ésta se concretiza mediante su incorporación e impacto al ordenamiento jurídico en forma de ley. Los principios de dicha teoría, comunes a todo el ordenamiento, no son creadores de normas, sino que pretenden, simplemente, coadyuvar a la transformación de un aspecto de la realidad jurídica.

En suma, y sin pretensiones exhaustivas, podemos señalar que la teoría de la legislación que se propone tiene como objeto de estudio no sólo la forma de producir, modificar o suprimir una norma con rango de ley o un conjunto normativo que se sustentan en una decisión política, sino también las leyes vigentes. Los destinatarios principales, aunque no únicos de esta teoría, son los creadores de normas con rango de ley. No nos referimos, pues, al "técnico" que indaga con métodos pretendidamente científicos la norma aplicable al caso concreto. El ámbito al que nos vamos a referir tiene que ver con el operador legislativo —sea jurista o no—, con el redactor de una norma con rango de ley que tiene que trasladar al papel una determinada decisión política.

De manera más sencilla podemos afirmar que dicha teoría servirá para conocer cuándo debe crearse una ley. Es evidente que no siempre para la solución de un problema se requiere de un texto legal. Por lo

anterior, la propuesta que aquí se formula, podríamos sintetizarla, en un diagrama de flujo circular que se integra por cuatro etapas, a saber: dos fases prelegislativas, una legislativa y una poslegislativa en sede parlamentaria, en donde la última de éstas desembocaría en la primera con un ímpetu, que puede o no ser, permanente y constante.

El esquema iniciaría con una serie de impulsos o motivos designados a fijar lo que hemos denominado detección del problema o hecho cuestionario de problemática) y ofrecida una diversa gama de alternativas, nos lleva a la conclusión de que es necesaria la creación de una norma con rango de ley, iniciaríamos, sólo así, la segunda etapa de un diagrama que nos llevaría a optar, para la elaboración de dicha ley, por uno de los dos sistemas de redacción de las normas, a saber: 1) sistema anglosajón y 2) sistema continental. Los cuales nos auxiliarían para cumplir con los cinco elementos mínimos necesarios para redactar técnicamente bien una ley, éstos son: a) comprensión de los objetivos, b) análisis de los objetivos, c) diseño de la estructura de la norma, d) composición o redacción de la norma, y e) examen crítico de los resultados. A la anterior instancia le seguiría el procedimiento legislativo, propiamente dicho, integrado en tres etapas: 1) fase de iniciativa, 2) fase de discusión y aprobación, y 3) fase integradora de la eficacia. El diagrama en comento tendría como última etapa la que tiene como objetivo evaluar los impactos y efectos de la ley. Finalmente, los resultados de dicha evaluación se podrían convertir, o no, en lo que en la primera etapa denominamos motivos; situación que retroalimentaría el diagrama e iría, no sólo, depurando al propio ordenamiento jurídico, sino también evidenciando los rezagos y lagunas de éste. Conviene señalar que la síntesis esquemática que aquí ofrecemos tiene, como punto de referencia fundamental, las normas con rango de ley. Esto no significa, sin embargo, que los elementos legislativos abordados no sean predicables de otras disposiciones jurídicas de naturaleza distinta, lo son pero adaptadas a las circunstancias particulares de cada una de éstas.

La teoría de la legislación que se concentra en el diagrama anterior posee, desde luego, un carácter de generalidad que persigue eliminar el terrible rezago teórico y práctico en los procesos de formación de

las normas con rango de ley; si la problemática apunta sobre cuestiones de muy diversa naturaleza y con consecuencias de distinta entidad: validez, coherencia, lógica y claridad del ordenamiento, es recurrente que, al menos, resulta necesario provocar en la doctrina mexicana un debate técnico que genere, entre quienes tienen la responsabilidad de elaborar normas legales, directrices comunes ajustadas a la estructura material y formal de nuestro ordenamiento, cuya aplicación contribuya a hacer lo más real posible el principio de seguridad jurídica. De lo contrario, seguiremos creando las normas secundarias de nuestro ordenamiento desde la óptica de cada "operador político" criterio que, aunque se aplique con el mejor de los propósitos, ha resultado en muchos casos contrario al ordenamiento jurídico. Por tanto, en un sistema democrático la teoría de la legislación debe partir de un correcto entendimiento de la figura del Parlamento como órgano estatal que concentra la más amplia pluralidad y el órgano que por su propia vocación está obligado a conciliar los intereses de la sociedad.

Por otro lado, debe considerarse que en un Estado compuesto, como es el nuestro, es preciso tener presente que pretender mejorar la ley que aprueba el Congreso de la Unión es incidir, de manera notable, en las leyes aprobadas por los Congresos locales. Las leyes federales son en cierta medida el parámetro técnico e, incluso, el paradigma que sirve de referencia a las asambleas de la Entidades Federativas. Sus virtudes y sus vicios se ven reflejados en la obra legislativa de los Congresos locales. Por ello y para no seguir comprometiendo la coherencia interna del ordenamiento jurídico mexicano es importante racionalizar el proceso de creación de las normas legales que implique una mayor precisión y claridad de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. Es imprescindible abandonar de una vez, y para siempre, el arcaísmo en la elaboración de las normas con rango de ley y empezar a transitar por senderos más acordes con la eficacia en la manera de crear las normas legales mexicanas. Por último, es preciso señalar que a través de esta teoría de la legislación no pretendemos, ni mucho menos, un adoctrinamiento mitificador de la letra de la ley, sino recuperar el sentido de esta categoría normativa como actos de inteligencia, de justicia y de razón.

B. Sobre el apoyo técnico a las comisiones parlamentarias

En el contexto de construcción del ordenamiento jurídico secundario, recobran una especial importancia las comisiones como los órganos parlamentarios idóneos para la ejecución del trabajo legislativo y los escenarios adecuados para construir consensos, rescatando el concepto de Woodrow Wilson del gobierno congresional, como el gobierno por los comités. La irrupción del sistema de comisiones en las asambleas constitucionales y la nueva racionalización del trabajo parlamentario dan un significado diverso a la división y especialización de las asambleas representativas convirtiendo a las comisiones en los órganos naturales de las cámaras parlamentarias durante ya casi dos siglos a través de los cuales las labores son asumidas por los legisladores como actores políticos (Rubio: 1994) y fortalecidas por quienes ejercen los servicios técnicos de apoyo. Dicho sistema no ha sido sustituido por otro hasta nuestros días, su evolución ha consistido en perfeccionarlo y reforzar el ámbito competencial de dichos órganos. Por ello, convendría robustecer, en nuestro entorno, el diseño que trazó el legislador ordinario de 1999 para dar una mayor certeza a las comisiones en el ejercicio de todas sus funciones, no sólo legislativas sino de control evaluatorio. La práctica parlamentaria reciente se duele de diversas lagunas normativas que impiden la consolidación de un sistema de comisiones que sea protagonista determinante no sólo en la toma de decisiones por vía legislativa, sino, y sobre todo, en las funciones de fiscalización y control del Ejecutivo.

El trabajo de los legisladores en las comisiones parlamentarias es un requisito indispensable para el fortalecimiento del Congreso de la Unión, pero para ello es necesario que las comisiones de nuestras asambleas cuenten con apoyos técnicos suficientes que permitan un mejor desarrollo de sus funciones. Diversas circunstancias así lo exigen, baste simplemente hacer referencia a algunos aspectos que consideramos apremiantes. Uno de ellos tiene que ver con la necesidad de avanzar en el fortalecimiento técnico del Poder Legislativo. Reforzar al Congreso desde esta perspectiva implica acelerar el paso para la consolidación de un servicio civil de carrera, que permita la profesionalización de los cuerpos de apoyo en los que de manera recurrente recae la labor de análisis y dictamen de las iniciativas de ley. Un primer paso, muy importante, pero que parece haber quedado rezagado, fue la aprobación del Estatuto de

Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Diputados y su correlativo en el Senado; sin embargo, parece experimentarse un largo *impasse* y no sabemos cuando terminará. El esfuerzo que hiciera la LVII Legislatura al momento de promulgar una nueva Ley Orgánica, no se ha visto correspondido con un avance decisivo en la consolidación de un verdadero cuerpo de técnicos parlamentarios. Han transcurrido desde entonces tres legislaturas.

A nuestro juicio, el apoyo técnico debe darse desde dos perspectivas, o en dos ámbitos; si se prefiere, el primero de extraordinaria urgencia e importancia y cuya finalidad es contribuir a que las decisiones se asuman y se discutan en las comisiones y en consecuencia se fortalezca su trabajo y con ello la función deliberativa del Congreso, tiene que ver con el apoyo directo a las mismas y que llamaríamos inmediato; un *staff* que les permita la elaboración de dictámenes, informes y opiniones profesionales y bien estructurados que favorezcan la negociación razonada entre los legisladores integrantes de las comisiones, que requiriera de un apoyo jurídico, de investigadores en diversas materias del quehacer parlamentario y especialistas preferentemente en la elaboración de dictámenes, opiniones e informes. Un segundo aspecto tiene que ver con el fortalecimiento del Congreso como institución del Estado que implica el reforzamiento de la investigación a largo plazo, esto es, del planteamiento de problemas a los que por la vía de la investigación se pretenda dar soluciones.

La creciente complejidad de los problemas de una sociedad como la nuestra ha generado una enorme dificultad al momento de asumir decisiones políticas, ello no sólo por el clima de evidente falta de visión de Estado en un país en donde la transición democrática no termina de asentarse, sino por el amplio desconocimiento de la compleja realidad mexicana y, fundamentalmente, por la ardua labor que conlleva la elaboración de una regulación concreta, frente a la pluralidad de posibilidades que permitan el desarrollo de México. La legislación, en suma, en nuestro país es todavía decisiva para dar rumbo y certeza a la población de hacia donde se dirige nuestra economía, nuestra cultura e, incluso, nuestra ciencia; pero aquella no puede seguir elaborándose como hasta ahora, sin un apoyo técnico que convierta con el decisor político para que éste adopte la mejor opción legal. La decisión, todos sabemos, siempre será de

él. Los cuerpos técnicos no secuestran para sí tal responsabilidad política, simplemente contribuyen a que tal decisión sea asumida con información y fundamento. No podemos dejar de desconocer que una decisión de gobierno, en su sentido más amplio, es una solución técnica políticamente conducida, que requiere imprescindiblemente de la asesoría de expertos que contribuyen con su imparcialidad y conocimientos específicos a la implementación práctica de dicha solución.

5. Las funciones de control y equilibrio del Congreso: Un escenario poco explorado

En otra vertiente de la legitimidad funcional se encuentra precisamente el reto que tiene el Congreso de controlar y servir de equilibrio entre el resto de los poderes. Esta disyuntiva competencial, sitúa a nuestras Cámaras en los órganos del Estado Mexicano que están llamados, por vocación, a propiciar y mantener espacios de colaboración con los demás poderes. El concepto moderno de control parlamentario debe entenderse como la suma de instrumentos y mecanismo que posee el Congreso para desarrollar un amplio control y fiscalización de la actuación de las actividades del gobierno y en donde las minorías parlamentarias juegan un papel muy principal (Aragón: 1995). El concepto de equilibrio, constriñe al Legislativo a cooperar en la integración de otros órganos igualmente relevantes para la conducción del Estado (como son: el nombramiento del presidente y los consejeros del IFE, El titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, entre muchos otros) y exigen del Congreso procedimientos idóneos y uniformes no sólo para realizar dichos nombramientos sino, en virtud de haber compartido su legitimidad democrática, para exigir eficacia en las funciones que constitucionalmente se asignan a tales instituciones. En suma, la responsabilidad del Congreso no se agota en un simple nombramiento sino que subsiste al mismo y obliga a las cámaras a dar continuidad, mediante el ejercicio del control parlamentario, a los actos u omisiones de los órganos a los que ha dado su confianza.

Por otra parte, hoy podemos decir que contamos con unas Cámaras en gran medida plurales que discuten, deciden, convocan, pero

muchas veces no resuelven con la celeridad y la intensidad que demanda un país en transición. Por tanto, es preciso construir con delicadeza y responsabilidad los espacios de colaboración entre poderes, superando las desconfianzas mutuas, que generen acuerdos de Estado que trasciendan legislaturas —y aun gobiernos— y contribuyan al bienestar de la sociedad en su conjunto. Un Legislativo capaz de gobernar (o co-gobernar, si se prefiere) junto con el Ejecutivo y ofrecer un rumbo cierto al país. Evidenciar, sí, las debilidades de las políticas públicas, las decisiones del Ejecutivo, la malversación de recursos públicos, pero, al mismo tiempo, un Congreso constructivo, competente para ser el escenario propicio para la edificación y consolidación de los proyectos que haga de nuestra incipiente democracia un sistema de más y mejores relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Ante este panorama, hoy más que nunca es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano y redimensionar su necesidad y adecuación a la realidad y las circunstancias que imponen los nuevos tiempos, dentro del sentido que Harold Laski otorga a las instituciones como seres vivos, que cambian con las modificaciones producidas en el medio en que operan y que difieren de un momento a otro en función de los hombres que las manejan. Con la finalidad de contar con un efectivo Congreso controlador, es indispensable una regulación que permita fortalecer el binomio indisoluble que implican la información y el control parlamentario. Sin las disposiciones legales y reglamentarias indispensables ningún Congreso, por muy representativo que sea, podrá cumplir cabalmente con sus funciones. La información es la esencia del control parlamentario y el instrumento que abre la enorme posibilidad de que los legisladores individualmente considerados puedan asumir posiciones cada vez más documentadas e informadas y con ello contribuyan a generar una nueva imagen más moderna y eficaz de nuestro Congreso.

6. Comentario final

Exigir al Congreso mexicano su legitimidad funcional plena, es urgirlo para que recobre la importancia y centralidad que en toda democracia contemporánea tiene el Parlamento, no sólo como creador eficaz de normas con rango de ley precisas, claras y concisas y como

controlador, fiscalizador y evaluador de las actividades del Ejecutivo, sino como defensor de los derechos fundamentales de los mexicanos, como garante del sistema democrático y, en consecuencia, como responsable del respeto pleno a las minorías. A nuestro Poder Legislativo y a todos sus integrantes debe preocuparles y ocuparles la imagen negativa que se proyecta de ellos hacia la sociedad; ataques que no sólo vienen de sus adversarios políticos, sino de poderes fácticos a los que no conviene un Congreso profesional, eficaz, estable y fuerte. En la medida en que el Congreso sea cada vez más experto, competitivo, responsable, transparente y eficaz los ciudadanos se sentirán más cerca de él, convirtiéndose en una institución absolutamente necesaria para el desarrollo económico, científico y social de nuestro país.

7. Bibliografía

Aragón Reyes, Manuel, (1997) "Democracia, parlamento y representación (Apuntes sobre lo viejo y lo nuevo de un debate)", *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, núm. 2, Universidad Externado de Colombia, p. 13.

Aragón Reyes, Manuel, (1995) "Control parlamentario", *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, pp. 1677-1678.

Coderch, Pablo Salvador, (1989) "Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa", *Curso de Técnica Legislativa*, GRETEL, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates, núm. 14, p. 11.

Coderch, Pablo Salvador, (1986) *La forma de las leyes. 10 estudios sobre técnica legislativa*, GRETEL, Bosch, Barcelona, pp. 2-27.

Kelsen, Hans, (1992) *Esencia y valor de la democracia*, México, Colofón, p. 50.

Mora-Donatto, Cecilia, (2006) *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 11.

Rubio Llorente, Francisco, "El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del derecho", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 16, p. III.

Rubio Llorente, Francisco, (1994) "Las comisiones parlamentarias", *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria, Parlamento Vasco, p. 213.

LA COSTUMBRE COMO FUENTE DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Fermín Pedro Ubertone

1. La costumbre en los distintos sistemas jurídicos

¿Es la costumbre una fuente de Derecho positivo? En otras palabras: ¿Puede la costumbre crear normas jurídicas? Los autores no son unánimes. La mayoría la acepta, pero bajo rigurosas limitaciones, especialmente que no contradiga a la ley escrita.

De acuerdo con los autores —y en esto están de acuerdo— la costumbre, para ser fuente de Derecho, debe reunir dos elementos, en latín el "corpus" y el "animus". El primer elemento, de carácter objetivo, consiste en una conducta reiterada concordemente durante un tiempo, más bien largo. El segundo elemento, de carácter subjetivo, consiste en la creencia general de los protagonistas de esa conducta de que la misma es jurídicamente obligatoria; también se lo llama "opinio necessitatis juris".

A título ilustrativo nos permitimos transcribir una definición bastante representativa, la del profesor italiano R. de Ruggiero. Según él, la costumbre consiste en la "observancia constante y uniforme de un comportamiento por los miembros de una comunidad social, con la convicción de que responde a una necesidad jurídica" ¹.

La importancia de la costumbre jurídica como fuente de Derecho varía según cuál sea el sistema jurídico que se esté examinando. En el sistema del "common law", originalmente la costumbre lo es todo. Luego, poco a poco, se le van incorporando leyes, que forman el llamado "statute law" (Derecho legislado). A medida que crece, el statute law va regulando jurídicamente materias antes libradas a la costumbre. Eso significa disminuir el ámbito de relaciones sociales reguladas por la costumbre, aun-

¹ Citado por Llambías, Jorge Joaquín: *Tratado de Derecho Civil. Parte General*, Editorial Perrot, Bs.As., 1961, Tomo I, pág. 67.

que la costumbre siempre se mantiene como un "fondo" para todo lo que no esté regulado por ley.

En los sistemas jurídicos conocidos como "de Derecho continental", la ley ocupa el lugar predominante. Tal vez no en el sistema jurídico objetivo sino en la manera de pensar el Derecho². En los de Derecho continental, la costumbre parece quedar relegada a los espacios que la ley le permite. O por lo menos ésa es la imagen que trasuntan las exposiciones generales del sistema jurídico.

Por eso la doctrina ha construido una clasificación de la costumbre en costumbre "secundum legem" (según la ley, conforme a ella), "praeter legem" (en ausencia de ley) y "contra legem" (contraria a la ley). A partir de esta clasificación, los autores aceptan la validez de la costumbre cuando es "secundum legem" y "praeter legem", pero no "contra legem"³.

2. La costumbre en el Derecho Comercial

En el marco de los sistemas de Derecho continental, se suele decir que la costumbre jurídica, como fuente de Derecho, toma especial relevancia en el Derecho Comercial. Esto puede ser correcto, principalmente en un enfoque histórico.

El Derecho Comercial se origina en costumbres, ya que —por estar vinculado a viajes, traslados de personas y mercaderías, negocios jurídicos celebrados en distintos lugares— muchas de sus actividades escapaban a la posibilidad de ser reguladas por un soberano local. O habría sido antifuncional una regulación jurídica local diferente en cada

² Algo parecido a esto ha sostenido, hace tiempo, Julio César Cueto Rúa, en sus clases, a las cuales asistimos como alumnos hacia 1968 y 1969. Si no hemos comprendido mal sus ideas, él afirmaba que no había tanta diferencia entre el funcionamiento real de los sistemas jurídicos de *common law* y de Derecho continental, sino en la forma de abordar la comprensión del Derecho. Como consecuencia, en uno y otro sistema jurídico también son diferentes las técnicas de trabajo intelectual del abogado, del juez y del jurista con respecto a las de sus colegas del Derecho continental.

³ Obsérvese que no se encuentra en los mismos tratados o manuales ninguna recíproca clasificación de la ley según esté conforme a la costumbre, en contra de ella o en ausencia de costumbre. Este solo hecho ya demuestra el carácter asimétrico de la concepción de la ley y la costumbre en los sistemas de Derecho continental.

espacio territorial, ya que éstos en la época feudal eran mucho más reducidos que los que recorría el comercio.

Los primeros documentos normativos en materia de Derecho Comercial, salvo casos excepcionales y limitados a un asunto, no son leyes sino recopilaciones de costumbres del comercio.

Mucho tiempo después, con la formación y consolidación de los Estados nacionales y la consiguiente ampliación de los territorios políticos, puede comenzar una legislación de Derecho Comercial.

Por ese origen histórico, y por algunas características propias del Derecho Comercial, subsiste en esa rama del Derecho un reconocimiento bastante amplio del valor jurídico de la costumbre, que se expresa en la afirmación usual sobre Derecho Comercial y costumbre.

3. La ley y la costumbre: relaciones conceptuales

Antes de terminar el tema de la costumbre como fuente del Derecho en general, conviene hacer algunas aclaraciones más sobre la costumbre y las normas consuetudinarias.

Para facilitar la comprensión del asunto, hemos utilizado una terminología común en los textos jurídicos. Pero que no está exenta de alguna imprecisión.

Cuando se dice que la ley y la costumbre son fuentes de Derecho objetivo, se está equiparando a dos elementos que no corresponden al mismo plano conceptual.

Si el Derecho objetivo se compone de normas jurídicas, lo que integra el Derecho objetivo es la norma consuetudinaria, no la costumbre. En consecuencia, se puede afirmar que la costumbre es fuente del Derecho objetivo, porque la costumbre crea la norma consuetudinaria que —ella sí— integra el Derecho objetivo.

No ocurre lo mismo con la ley. La ley es la norma jurídica que integra el Derecho objetivo. O bien la ley es la expresión de la norma jurídica legislada, su versión escrita. Pero la ley no es la fuente de la norma jurídica legislada. La norma jurídica legislada tiene como fuente creadora al órgano legislador y al proceso legislativo.

Por eso entendemos que están en un mismo plano conceptual la norma jurídica consuetudinaria y la norma jurídica legislada.

Podría pensarse, entonces, que también están en el mismo plano la costumbre y el órgano legislativo. Pero esto tampoco es exacto.

Se suele decir que la costumbre es un modo descentralizado de creación de normas jurídicas (difuso en toda la comunidad jurídica), frente al modo centralizado que es la legislación (concentrado en el órgano legislativo).

Si la costumbre es pensada como acto creador de normas jurídicas, entonces puede equipararse con el acto legislativo. Y la comunidad jurídica, cuyo accionar constituye la costumbre, puede ser equiparada con el órgano legislativo.

Finalmente: ¿Con qué cosa está en el mismo plano la ley? Es rara la pregunta. Si se mira la ley como el documento escrito producto de la voluntad del órgano legislativo, uno se encuentra con una dificultad: ni la costumbre ni la norma consuetudinaria tienen texto escrito. Ciertamente, ésa es una de las diferencias. Por esa diferencia, en 1215, los barones ingleses quisieron que el rey Juan firmara la Carta Magna. Para tener un texto que le recordara al rey lo que había prometido, y para que se lo recordara también a sus sucesores, que no habían estado presentes pero que también quedaban obligados.

Lo que está en el mismo plano que la ley es la descripción por escrito de la costumbre, hecha por alguien revestido de autoridad para ese objeto. No una autoridad para legislar, sino para expresar por escrito la costumbre, como una especie de testigo calificado.

Se puede hablar de recopilación de las costumbres. Con la advertencia de que usualmente se entiende por recopilación el documento que reúne unas cuantas costumbres, todas juntas. Pero la función es igual, sea una sola costumbre o muchas: dar forma escrita a las costumbres, para que ese documento pueda servir para el conocimiento de las normas consuetudinarias.

Lo expuesto en este punto se puede presentar, a manera de resumen, bajo forma del Cuadro 1.

Con relación a la última línea del Cuadro, vale la pena un comentario más. Para los juristas formados en el Derecho continental, la identificación de la costumbre y de la norma consuetudinaria presenta dificultades mucho mayores que la identificación de la ley y de la norma legislada. Sobre este punto volveremos más adelante, de manera específicamente relacionada con el Derecho Parlamentario.

LA COSTUMBRE EN EL DERECHO PARLAMENTARIO

1. La doctrina argentina

Quien observe con atención el Derecho Parlamentario podrá percibir que en esta rama del Derecho la costumbre jurídica adquiere una especial relevancia. Veamos los autores más destacados que se ocupan de las fuentes del Derecho Parlamentario.

Lináres Quintana no menciona las costumbres parlamentarias, pero sí los precedentes y prácticas parlamentarias⁴.

CUADRO 1. La ley y la costumbre

| | LEY | COSTUMBRE |
|-------------------------------------|--|---------------------------------------|
| NORMA JURÍDICA | norma jurídica legislada | norma jurídica consuetudinaria |
| ACTO CREADOR DE LA NORMA JURÍDICA | acto legislativo (o proceso legislativo) | costumbre |
| ÓRGANO CREADOR DE LA NORMA JURÍDICA | órgano legislativo | la comunidad jurídica, de modo difuso |
| TEXTO DE LA NORMA JURÍDICA | Ley | recopilación de costumbres |

⁴ Lináres Quintana, Segundo V.: "El Derecho Parlamentario", en: Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación, Bs. As., 1934, número correspondiente a septiembre-octubre de ese año, p. 24.

Este tema se continúa y desarrolla a medida que otros autores van exponiendo contenidos similares. Así, por ejemplo, Schinelli, al hacer la enumeración de las fuentes del Derecho Parlamentario incluye a "las demás prácticas, precedentes y dictámenes existentes en la historia del parlamento"⁵. Las menciona después de la Constitución, las leyes, los reglamentos y las resoluciones, y antes que la jurisprudencia judicial, la doctrina y el Derecho Comparado. O sea, después del Derecho legislado y antes de las fuentes de conocimiento del Derecho Parlamentario en cuanto Ciencia Jurídica.

Las prácticas, precedentes y dictámenes pueden constituir la jurisprudencia parlamentaria, a la que el mismo autor presta tanta atención. Tanta como para dedicarle años después otra obra, de magnitud impresionante y notable por su calidad⁶.

Es interesante señalar que en muchos temas puntuales Schinelli termina diciendo que la Cámara a veces los ha resuelto de una manera y a veces de otra, inclusive mediando entre una y otra decisión intervalos relativamente breves. Es decir, concluye en que en esos temas no hay una práctica concordante de la Cámara.

Este hecho significa —para nuestro punto de vista— tanto como decir que no se ha formado una costumbre jurídica. Porque falta su elemento material, que son los comportamientos concordantes de la comunidad jurídica correspondiente; en este caso los integrantes del cuerpo parlamentario.

También las reconoce Estrada: "Constitución Nacional, Reglamento, resoluciones conjuntas o propias de cada Cámara, leyes que contienen normas referidas directa o indirectamente al funcionamiento parlamentario, conforman, con aquella otra normativa no escrita ya ponde-

⁵ Schinelli, Guillermo Carlos: *Breve comentario del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación*, H. Cámara de Diputados de la Nación / Dirección de Información Parlamentaria, Bs. As., 1992, 3ª edición, p. 7, subrayado nuestro.

⁶ Nos estamos refiriendo a su "Reglamento comentado" que, bajo un título de modesta apariencia, constituye una obra excepcional de recopilación, selección y ordenamiento de toda la práctica parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación desde 1983 hasta 1999. Schinelli Guillermo Carlos: *Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación Comentado*, H. Cámara de Diputados de la Nación / Dirección de Información Parlamentaria, Bs. As., 1996, 460 pp.

rada y la propia interpretación de los cuerpos, el camino procedimental del Congreso argentino, que es, como todo lo jurídico, sumamente dinámico y cambiante, lo que obliga a una permanente adecuación de lo escrito a las exigencias de la realidad"⁷.

En otro lugar, al examinar el Reglamento, el autor lo dice nuevamente: "Hay otros códigos no escritos que son rigurosamente respetados en la tarea parlamentaria [...]. De forma tal que, como hemos dicho al comienzo, existe una normativa práctica que no está en las normas escritas, pero que es tanto o más respetada que estas normas"⁸.

Bidegain, el pionero de los estudios de Derecho parlamentario en la Argentina, habla de "jurisprudencia legislativa" y dice que forma parte de la costumbre jurídica⁹. A continuación agrega que a las normas creadas mediante sanción formal, a "ellas se añaden o superponen las normas de creación consuetudinaria creadas por la conducta reiterada del Congreso o de las Cámaras, según corresponda"¹⁰.

Gentile, por su parte, no incluye las costumbres parlamentarias entre las fuentes directas del Derecho Parlamentario¹¹. Para diferenciar entre fuentes "directas" e "indirectas" explica que "las primeras son normas"¹², mientras que las fuentes indirectas son solamente "la interpretación, al aplicarlas en los casos concretos o en la explicación que hacen los comentaristas de las mismas"¹³. Al detallar las fuentes indirectas, junto a la jurisprudencia judicial y a la doctrina coloca a los "precedentes legislativos". Después de haber dicho que no son "normas", los caracteriza diciendo que "sirven como antecedente para resolver cuestiones

⁷ Estrada, Juan H.: *Comentarios en torno al parlamento*, Prometeo 3010, Bs. As., 2002, p. 30 in fine, subrayados nuestros.

⁸ Estrada, *op. cit.*, p. 26, subrayados nuestros.

⁹ Citado por Gentile, en obra indicada en una nota posterior, p. 25, subrayado nuestro. No hemos podido consultar directamente el trabajo de Bidegain, de 1986, por lo que nos vemos obligados a citar de segunda mano.

¹⁰ *Ibidem*, subrayado nuestro.

¹¹ Gentile, Jorge Horacio: *Derecho Parlamentario Argentino*, Ediciones Ciudad Argentina, Bs. As., 1997, pp. 20/26.

¹² Gentile, *op. cit.*, p. 20.

¹³ Gentile, *ibidem*.

siguiendo el mismo criterio"¹⁴. Luego pasa a reseñar un texto de Bidgain, sin que puedan distinguirse con certeza las opiniones de uno u otro autor, las que no parecen concordantes¹⁵.

Mucho más clara y decidida es la opinión de María Susana Dri, quien llega a incluir en su definición de Derecho Parlamentario la mención de que las normas que lo componen pueden ser "escritas o consuetudinarias"¹⁶. Aunque después no amplía este punto, la inclusión expresa en la definición está mostrando la importancia que ella atribuye a la costumbre como fuente de Derecho Parlamentario. Junto a las normas escritas pone a las consuetudinarias, para que el lector no se olvide de ellas por el proceso mental de asimilación de "norma jurídica" con ley, reglamento, etc.

Más adelante, la misma autora refuerza su punto de vista sobre la incidencia de las costumbres parlamentarias, agregando además su connotación negativa. En efecto, dice: "Todas estas prácticas contrarias o paralelas a los reglamentos oficiales, han ido generando costumbres que cada vez son más difíciles de enderezar"¹⁷.

También cabe mencionar a Arias entre los autores favorables al reconocimiento de la costumbre como fuente de Derecho Parlamentario¹⁸. De los autores reseñados, es el único que estudia el tema orgánicamente, dedicándole un capítulo entero, el IV, titulado "Usos y costumbres". De allí extraemos un breve fragmento, que transcribimos: "Los usos y costumbres de cada Cámara constituyen una fuente de Derecho Parlamentario aun más extensa que la misma ley, tanto que en el ámbito de las Cámaras son más las regulaciones provenientes del consuetudo (y del desuetudo) que de las leyes"¹⁹.

¹⁴ Gentile, *op. cit.*, pp. 25/26, esp. p. 25, subrayado nuestro.

¹⁵ Gentile, *op. cit.*, p. 25.

¹⁶ Dri, María Susana: *Ciencia de la Legislación. Objeto y metodología* (tesis de Maestría en Ciencia de la Legislación, Universidad del Salvador), Bs. As., 1997, inédita, p. 100, N.º 7.

¹⁷ Dri, *op. cit.*, p. 141.

¹⁸ Arias, Guillermo Carlos: *Derecho Parlamentario. Concepto y fuentes*, Córdoba, 2003, 2.º edición, pp. 56/58. Agradecemos al autor, que nos ha facilitado una copia.

¹⁹ Arias, *op. cit.*, p. 56, subrayado nuestro.

Como simple anécdota, permítansenos comentar que nosotros preferimos decir "la consuetudo" y "la desuetudo", manteniendo el género femenino que ambas palabras tienen en latín.

2. Nuestra opinión, con ejemplos

Por nuestra parte, desde 1993 venimos afirmando que el Derecho Parlamentario es la rama del Derecho donde la costumbre jurídica es más importante²⁰. Las comparaciones sobre "importancia" son eminentemente cualitativas, y en consecuencia de difícil demostración. Pero ésta es nuestra opinión.

¿Cómo llegamos a ella? Hacia el final de una clase de Derecho Parlamentario, nos dimos cuenta de que varias veces habíamos dicho: "El Reglamento dice esto, pero se hace siempre de esta otra manera", "sobre esto el Reglamento no dice nada, pero se hace así" y fórmulas parecidas. En ese momento, al exponer el tema para los alumnos, captamos la reiteración que denotaba una realidad que recién entonces se nos hacía consciente. ¿Por qué ocurría eso? La respuesta fue: la costumbre parlamentaria crea Derecho Parlamentario.

Hemos reunido algunos ejemplos, referidos a la Cámara de Diputados de la Nación, que examinaremos a continuación.

Ejemplo 1 - La sesión comienza con la declaración del presidente de la Cámara de que queda abierta la sesión, e inmediatamente se procede a izar la bandera en el mástil del recinto. El Reglamento regula las distintas actividades que se realizan al iniciarse la sesión, y nada dice sobre izar la bandera. Sin embargo, así se hace regularmente desde 1973 hasta la actualidad, y es probable que muchos diputados creen que eso está regulado por el Reglamento²¹.

El asunto tiene todavía otras aristas. La práctica se inició en 1949, siguió hasta 1955, y fue abandonada en los períodos 1958-1961 y 1963-1966, para retomarse en 1973. En 1949 se inicia a partir de una resolución del presidente de la Cámara. Posteriormente, en 1963, se intentó sin éxito incorporarlo al Reglamento de la Cámara.

²⁰ Fue dicho en una clase de la materia "Derecho Parlamentario" en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, año 1993. Luego lo hemos vuelto a decir en diversas oportunidades, en clases, conferencias, etc.

²¹ El tema del izamiento de la bandera lo hemos expuesto más ampliamente en: Ubertone, Fermín Pedro: *La bandera del recinto de la Cámara de Diputados de la Nación*, en: "La Ley Actualidad", Bs. As., 29 de diciembre de 1994, pp. 1/2.

Para los juristas apegados a las normas jurídicas legisladas, la existencia de una resolución de la presidencia de la Cámara puede producir cierto alivio. No está en el Reglamento de la Cámara, pero al menos lo está en una resolución aprobada por una autoridad. Pero, cuidado, porque si las actividades a realizar por la Cámara al iniciarse la sesión están reguladas por el Reglamento, el presidente no tiene potestad suficiente para modificar el Reglamento, ni la secuencia de actividades allí previstas. Y, finalmente, la práctica tampoco concuerda con la resolución de 1949, que establecía el izamiento de la bandera al comienzo de cada reunión, y en la actualidad solamente se realiza al comienzo de cada sesión²².

Ejemplo 2 – El Reglamento prevé que la elección de autoridades de la Cámara (presidente y vicepresidentes) se haga por la Cámara mediante votación nominal. Esta clase de votación exige registrar el sentido del voto de cada legislador. Se hacía tradicionalmente de viva voz, es decir cada diputado manifestando verbalmente su voto al ser nombrado a tal fin desde la presidencia. Como se comprende, ese modo de votar llevaba mucho tiempo, para algo que en general ya era un resultado conocido de antemano, por haber sido acordado antes de la sesión. Por ello, la votación nominal fue suplida por otra cosa: el anuncio de cada presidente de bloque sobre cómo iban a votar los integrantes de ese bloque.

Sin duda, ese anuncio no es una votación nominal. Es un sustituto de la votación nominal. Alguien podría calificar esta práctica como *antijurídica*, contraria al Reglamento. Y sin embargo, fue iniciada en 1983 y mantenida hasta la actualidad, con diferencias menores de procedimiento²³.

²² Para la diferencia entre "reunión" y "sesión" puede verse: Ubertone, Fermín Pedro: *Derecho Parlamentario: el cuarto intermedio*, en: "La Ley Actualidad", Bs. As., 11 de marzo de 1999, p. 4.

²³ La primera vez que se realizó de esta manera fue en la sesión del 20 de noviembre de 1983. Por entonces formaba parte de la Cámara como diputado nacional el Dr. Jorge R. Varossi, uno de los más notables constitucionalistas argentinos. Estaba presente en la sesión y guardando silencio nada cuestionó. Así formó parte del "asentimiento" de la Cámara a la propuesta al respecto hecha por otro diputado. El Dr. Varossi continuó como diputado durante diez años, y ninguna vez se opuso al procedimiento. Desde 1983 hasta la actualidad otros destacados constitucionalistas también formaron parte de la Cámara y no lo objetaron. Esta referencia pretende criticar el desempeño de esos juristas como diputados, sino reforzar el reconocimiento de la costumbre parlamentaria, dado que hasta ellos la aceptaron. Sería interesante resaltar la historia de esta práctica parlamentaria contraria al Reglamento. Hemos comenzado a estudiarla, pero incluirla aquí sería desproporcionar el espacio dedicado a lo que es solamente un ejemplo más dentro de una lista.

Ejemplo 3 – La elección de autoridades de las comisiones permanentes de asesoramiento, según el Reglamento, la realizan los integrantes de la misma comisión por medio de una votación. La realidad es que esa votación se hace, pero solamente para formalizar una situación resuelta en otros ámbitos parlamentarios, antes inclusive de que se constituyera la comisión. La elección, pues, no la hacen los miembros de la misma comisión (como prevé el Reglamento) sino por acuerdo entre los bloques mayoritarios. Podrá sostenerse que si los miembros de la comisión votan por esas autoridades se está aplicando el Reglamento. Pero nótese bien que la potestad de elegir autoridades de comisión, que el Reglamento otorga a los integrantes de la comisión, ha sido desplazada de hecho hacia otros actores, sin conflictos ni protestas en defensa de lo dispuesto por el Reglamento.

Ejemplo 4 – Tomado de un autor que conoce mucho sobre el funcionamiento de los cuerpos parlamentarios. Dice Juan Estrada: "En ciertas ocasiones, se originan en esas reuniones [sin quórum] debates denominados 'manifestaciones en minoría', de las que se deja constancia en las versiones taquigráficas, pese a no revestir el carácter de sesiones. No existe norma reglamentaria alguna que prevea este procedimiento, pero está instalado en la tradición parlamentaria argentina desde el siglo pasado y en virtud del mismo, aun cuando no se haya conformado el quórum, quienes se han hecho presentes en el recinto tienen la oportunidad de expresar las razones por las cuales están allí"²⁴.

Ejemplo 5 – Tomado del mismo autor. "Debemos mencionar otra regla de oro no escrita que rige en los debates parlamentarios, y que es la que determina que los debates, sobre todo aquéllos de real trascendencia política, los cierran los jefes de bancadas, en orden inverso a su importancia numérica en el recinto, terminando siempre el jefe de la bancada mayoritaria"²⁵.

²⁴ Estrada, *op. cit.*, p. 24, cursiva nuestra.

El autor citado es actualmente Secretario Parlamentario del Senado de la Nación, desde diciembre de 2003. Anteriormente, desde diciembre de 2001, había sido Prosecretario Parlamentario de la Cámara de Diputados de la Nación, donde ya había ejercido el mismo cargo desde 1989 hasta 1999. En la misma Cámara fue Prosecretario de Coordinación Operativa, de 1999 a 2001, y antes asesor de la Comisión de Comercio, 1985-1989. Además, en 1994 fue Secretario Administrativo de la Convención Nacional Constituyente.

²⁵ Estrada, *op. cit.*, p. 26, cursiva nuestra.

En fin: sería posible seguir coleccionando ejemplos, pero ya son suficientes²⁶.

A partir de los ejemplos concretos hemos formado nuestra opinión. Que cuenta con el respaldo de varios autores nacionales que han estudiado el tema: Linares Quintana, Schinelli, Bidegain, Estrada, Driy Arias.

Omitimos la opinión de Gentile por no parecernos suficientemente clara. En realidad, ni nombra la costumbre (salvo donde cita a Bidegain), y ubica a los "precedentes legislativos" en un nivel inferior, no normativo. Tal vez estrictamente deberíamos considerar su posición como *contraria a la costumbre* como fuente de Derecho Parlamentario.

En resumen, reafirmamos lo dicho: las costumbres parlamentarias constituyen una de las fuentes del Derecho Parlamentario en cuanto Derecho objetivo. O más sencillamente: en los ámbitos parlamentarios las costumbres crean normas jurídicas²⁷.

3. Comparación: doctrina española

En España se han publicado varias obras sobre Derecho Parlamentario. Una de ellas constituye referencia obligada de los autores que estudian la materia, tanto en España como en los países hispanoamericanos: la obra de Santaolalla López²⁸.

Por este valor, vamos a utilizarla para comparar con nuestras opiniones. Veamos algunos fragmentos extraídos de ella.

"[...] la costumbre parlamentaria [...] ha jugado y juega un papel fundamental. Al estar regidos la organización y las relaciones de los se-

²⁶ Arias expone el ejemplo 2 y otro muy parecido al ejemplo 3. Resulta sorprendente la concordancia, por tratarse de dos trabajos escritos al mismo tiempo —año 2000— sin conocimiento uno del otro. Téngase en cuenta que el presente trabajo retoma y reordena partes de la tesis doctoral del autor, presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en junio de 2003. Agreguemos que hasta la fecha ambas obras siguen inéditas.

²⁷ Dejaremos para otra oportunidad el análisis de la jerarquía normativa de la costumbre parlamentaria, en especial comparada con los reglamentos parlamentarios.

²⁸ Santaolalla López, Fernando: *Derecho Parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.

premos órganos estatales por normas constitucionales —normas, las más de las veces, muy genéricas y de compleja elaboración—, no es de extrañar que los vacíos que en las mismas se producen se cubran por estas normas consuetudinarias, de más fácil surgimiento. Las costumbres parlamentarias [...] han sido la base sobre la que se ha elaborado buena parte del Derecho escrito, hasta el punto de que, en numerosos puntos, éste no es más que el reflejo o consagración formal de anteriores costumbres. De ahí la considerable extensión de la costumbre en el Derecho Parlamentario, que contrasta con su carácter residual en otras ramas jurídicas²⁹.

Luego de advertir que en la actualidad, en España, "el espacio que queda para la costumbre parlamentaria se [ha] reducido en comparación con épocas pasadas y con otros países", remata: "En cualquier caso, la costumbre parlamentaria tiene una especial importancia por su incidencia sobre el Derecho escrito, *al que en algunas ocasiones puede llegar a sobreponerse*"³⁰.

Finalmente, para no dejar todo en el plano teórico, ejemplifica con costumbres del parlamento español. Dice: "Como costumbres vigentes pueden citarse, a título de ejemplo, la reserva del banco azul al Gobierno situado en lugar preferente, el desarrollo de los turnos de portavoces siguiendo el orden inverso al del tamaño de los Grupos parlamentarios respectivos, la posibilidad de que estos turnos de portavoces se consuman por parlamentarios que no están investidos de tal condición, etc. También [...] la admisión de enmiendas in voce en Comisión con contenido más amplio que el previsto en la letra de los Reglamentos, la apertura de la Legislatura por el Rey, etc."³¹. Como se puede apreciar, tampoco faltan ejemplos en España.

Queda muy clara la concordancia de las opiniones de Santaolalla López con las que, por nuestra parte, sostenemos.

²⁹ Santaolalla López, *op. cit.*, p. 30.

³⁰ Santaolalla López, *ibidem*, cursiva nuestra.

³¹ Santaolalla López, *op. cit.*, p. 31, in fine.

4. Precedentes y costumbres parlamentaria

Algunos autores (Santaolalla López, Bidegain, Dri y Arias) hablan de "costumbres" o de "normas consuetudinarias". A ellos nos sumamos.

En otros autores (Linares Quintana, Schinelli y Estrada) las referencias aparecen bajo una variada terminología. Se suele hablar de "usos", "convenciones", "precedentes", "prácticas", "jurisprudencia parlamentaria." Como si hubiera dudas doctrinarias sobre la posibilidad de presentarlas lisa y llanamente como "costumbres" y "normas consuetudinarias".

En los textos consultados y citados resulta muy claro que existe relación entre los conceptos expresados por tales términos. Sin embargo, no queda tan claro cómo son esas relaciones.

Eso nos ha conducido a otras reflexiones sobre la costumbre parlamentaria, a fin de perfilarla con mayor precisión.

En el ámbito de las sentencias judiciales, el precedente es una sentencia anterior que resuelve un caso de determinada manera. Se dice que hay precedentes, o que hubo un precedente, en el sentido de que una o más veces tribunales judiciales han resuelto casos similares al que se está analizando.

Cuando las decisiones judiciales de casos similares han sido concordantes, se dice que "hay jurisprudencia"³².

Cuando "hay jurisprudencia" en este sentido, se suele buscar el caso más antiguo a partir del cual comenzó la serie concordante de sentencias judiciales. A ese caso, en inglés se lo llama "leading case" y, entre nosotros, "precedente". Usualmente se cita ese caso como una manera de abreviar la mención de una lista muy larga de casos.

³² Aquí se utiliza uno de los varios significados del término "jurisprudencia". Uno de ellos, bastante utilizado en inglés y generalmente escrito con mayúscula, es sinónimo de Ciencia del Derecho. Es, tal vez, el significado que más se acerca a su origen etimológico en latín: "juris" + "prudencia". Otro significado se refiere al conjunto de todas las decisiones judiciales de un país, de una rama del Derecho, de un tribunal, sean o no decisiones concordantes. El otro se refiere a un conjunto concordante de decisiones judiciales sobre el mismo asunto o asuntos muy parecidos. Éste es el significado que se está usando en el texto.

En el ámbito parlamentario, la sucesión de decisiones concordantes para casos individuales conforma lo que correctamente puede denominarse "jurisprudencia parlamentaria".

Las decisiones concretas, acumuladas, forman la jurisprudencia parlamentaria. Ésta es la manera como Schinelli capta la relación entre los precedentes y la jurisprudencia parlamentaria. Por eso en su enumeración de fuentes incluye a los precedentes y no a la jurisprudencia parlamentaria: porque considera sinónimos a "precedentes" (en plural) y jurisprudencia parlamentaria.

A la jurisprudencia parlamentaria también se la suele llamar "una práctica"³³.

Sin embargo, las prácticas no son lo mismo que las costumbres. La práctica es solamente el elemento material de la costumbre, lo objetivamente observable, el "corpus" de la costumbre. Para poder afirmar que existe una costumbre parlamentaria hace falta algo más: comprobar que también concurre el elemento espiritual de la costumbre: el "animus", o sea la creencia generalizada de que tal conducta es jurídicamente obligatoria.

Por eso algunos autores prefieren hablar de *precedentes*, *jurisprudencia parlamentaria* o *prácticas parlamentarias*. Pueden así mantenerse en terreno seguro, ya que se atienen a lo que es objetivo.

Al mismo tiempo, estos autores evitan pronunciarse sobre la existencia de una determinada costumbre parlamentaria. Hacerlo implicaría un riesgo mayor, en cuanto esa conclusión requiere conocer y evaluar datos subjetivos de la realidad.

De todos modos, lo que nos puede quedar firme es que, para poder afirmar la existencia de una costumbre parlamentaria, *previamente es necesario* identificar una práctica parlamentaria o jurisprudencia parlamentaria. Lo que nos lleva al punto siguiente.

³³ Así lo percibe Amestoy, al prologar la obra mayor de Schinelli, cuando dice: "[...] un estudio más acabado en el que se incluyeran las prácticas efectivas de la Cámara de Diputados 1, es decir, lo que podría llamarse la 'jurisprudencia parlamentaria' ". La primera parte transcribe un texto anterior de Schinelli, pero luego el prologuista agrega la frase que comienza "es decir". Ver: Amestoy, Juan Luis: *Presentación*, p. 13, primer párrafo, en: Schinelli, Guillermo C.: *Reglamento...*, *op. cit.*, subrayado nuestro.

5. La identificación de la costumbre parlamentaria

No hace falta ser un experto en Derecho Parlamentario para sostener que existe un artículo del reglamento parlamentario que establece tal cosa. Basta con conseguir una edición actualizada del reglamento y leerla.

En cambio, la afirmación de la existencia de determinada costumbre parlamentaria exige que alguien haya observado atentamente el funcionamiento parlamentario en la realidad. Esa persona tiene que ser un experto, para poder saber qué cosas debe observar.

Hay distintos abordajes o métodos para esa observación. Uno es el cuidadoso estudio documental, sobre la base de los Diarios de Sesiones y demás documentos oficiales de la organización y funcionamiento parlamentarios. Otro es la observación directa, in situ, de lo que ocurre en el cuerpo parlamentario, ya sea en el recinto, en las comisiones, en los bloques, etc.

Ambos métodos, a nuestro entender, son complementarios.

Separadamente ambos son insuficientes, porque cada uno de ellos tiene sus debilidades. El estudio documental se atiene a lo que figura en los documentos y a la manera como las cosas se han formalizado y se las hace constar. Pierde, por ello, la posibilidad de captar muchas actividades parlamentarias que se llevan a cabo informalmente. La observación directa, a su vez, deja mucho librado a la subjetividad del observador.

Si se reconocen las limitaciones señaladas, ambos métodos son valiosos en sí mismos. Máxime cuando han sido aplicados con imparcialidad y trabajo intelectual de calidad.

Como es el caso del estudio de base documental llevado a cabo por Schinelli en su obra magna, el "Reglamento Comentado". El análisis de las decisiones concretas, una por una a lo largo de un lapso muy extenso, es lo que permite identificar las prácticas mantenidas concordantemente durante suficiente tiempo.

Esos estudios permiten separar por un lado las decisiones variables según la ocasión y, por el otro, las prácticas mantenidas permanentemente. Estas prácticas constituyen el elemento objetivo de la costumbre, el "corpus".

Para completar la identificación de la costumbre hay que proveerse de información confiable sobre los aspectos subjetivos de estas prácticas. Básicamente, si los legisladores creen que es jurídicamente obligatorio comportarse así.

La identificación de las costumbres jurídicas es una labor bastante más compleja que una consulta al texto de una ley o reglamento. Sin embargo, está lejos de ser imposible. Pero tengamos claro que no puede hacerlo cualquier abogado ni cualquier funcionario parlamentario. Se necesita un investigador experto, que conozca bien el Derecho legislativo aplicable en el cuerpo parlamentario estudiado²⁴.

Es posible obtener respuestas parciales, que identifiquen algunas costumbres parlamentarias, como lo han hecho para España Santaolalla López y para nuestro país Estrada y Arias, así como lo que por nuestra parte hemos sumado.

En cambio, resulta muy difícil la identificación sistemática de todas las costumbres parlamentarias vigentes en un cuerpo parlamentario determinado.

Schinelli ha realizado un aporte magnífico con su trabajo sobre los precedentes y la jurisprudencia parlamentaria. A partir de allí se puede encarar la etapa siguiente.

Es una tarea muy ardua, además, por su volumen. Incluye una gran cantidad de asuntos y de ámbitos (cámara en pleno, comisiones, bloques, etc.). La enorme cantidad de decisiones citadas en el libro de Schinelli puede dar una idea cabal sobre la magnitud de la tarea realizada y la tarea por realizar.

²⁴ Concuera plenamente en esto Arias, al decir: "Lógicamente, sólo el estudioso de las costumbres y de la historia de cada Cámara, el investigador que se sumerja en el examen de las versiones taquigráficas, de los Diarios de Sesiones y de los distintos documentos que registren los usos que desde antaño se viene practicando en cada Cámara legislativa del país, estará en condiciones [de] exponer un catálogo de distintos procedimientos de la anticomia en / cuestión que, sin estar contemplados en ninguna norma positiva, son inviolablemente practicados". Arias, op. cit., pp. 56/57.

6. Conclusión

Al iniciar el presente trabajo nos interesaba dejar establecido, en el plano doctrinario, el reconocimiento de la costumbre como fuente de Derecho Parlamentario. Consideramos que este propósito ha sido cumplido, y que constituirá un elemento útil para la mejor comprensión del funcionamiento de los cuerpos parlamentarios.

Bibliografía

- Amestoy, Juan Luis: *Presentación*, p. 13, primer párrafo, en Schinelli, Guillermo C.: *Reglamento...*, op. cit., subrayado nuestro.
- Arias, Guillermo Carlos: *Derecho Parlamentario. Concepto y fuentes*, Córdoba, 2003, inédito, pp. 56/58.
- Dri, María Susana: *Ciencia de la Legislación. Objeto y metodología* (tesis de Maestría en Ciencias de la Legislación, Universidad del Salvador), Bs. As., 1997, inédita, p. 100, N° 7.
- Estrada, Juan H.: *Comentarios en torno al parlamento*, Prometeo 3010, Bs. As., 2002, p. 30.
- Gentile, Jorge Horacio: *Derecho Parlamentario Argentino*, Ediciones Ciudad Argentina, Bs. As., 1997, pp. 20/26.
- Linares Quintana, Segundo V.: *El Derecho Parlamentario*, en Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación, Bs. As., 1934, número correspondiente a septiembre-octubre de ese año, p. 24.
- Llambías, Jorge Joaquín: *Tratado de Derecho Civil. Parte General, Tomo I*, Editorial Perrot, Bs. As., 1961, p. 67.
- Santaolalla López, Fernando: *Derecho Parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.
- Schinelli, Guillermo Carlos: *Breve comentario del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación*, H. Cámara de Diputados de la Nación / Dirección de Información Parlamentaria, Bs. As., 1992, 3ª edición, p. 7.
- Schinelli, Guillermo Carlos: *Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación Comentado*, H. Cámara de Diputados de la Nación / Dirección de Información Parlamentaria, Bs. As., 1996, pp. 460.
- Ubertone, Fermín Pedro: *La bandera del recinto de la Cámara de Diputados de la Nación*, *La Ley Actualidad*, Bs. As., 29 de diciembre de 1994, pp. 1/2.
- Ubertone, Fermín Pedro: *Derecho Parlamentario: el cuarto intermedio*, *La Ley Actualidad*, Bs. As., 11 de marzo de 1999, p. 4.

LA CÁMARA DE ORIGEN EN LOS PROYECTOS SOBRE CONTRIBUCIONES

Guillermo Carlos Schinelli

1. El principio de reserva de ley

Uno de los principales logros del estado de derecho es la consagración del principio de reserva de ley en materia de imposiciones económicas a la población por parte del Estado, también conocido por su expresión latina de "nullum tributum sine legem". Con orígenes en la Carta Magna (1215)¹, este principio continuó desarrollándose en el sistema inglés² bajo el adagio de "no taxation without representation", se incorporó a otros documentos fundamentales de la historia jurídica occidental, tales como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano³ y la Constitución de los Estados Unidos de América⁴, y en nuestro país fue específicamente recogido desde el amanecer de nuestro Primer Gobierno Patrio⁵.

Su objetivo fue (y sigue siéndolo) limitar el accionar del gobernante, sometido en esta materia (tan cara a los intereses del pueblo, en tanto atañen directamente a sus bolsillos) a lo que disponga una ley formal,

¹ La Cláusula XII del documento emitido en Runnymede por el rey Juan Sin Tierra, entre otros elementos, expresa "Ningún impuesto o contribución será aplicado en Nuestro reino a menos que se fije por deliberación conjunta...", agregando, la Cláusula XIV que "Para obtener la deliberación conjunta de todo el reino con respecto a la fijación de impuestos...haremos que se citen separadamente... los Arzobispos, Obispos, Abates, Condes y grandes Barones, y además haremos que también sean citados... todos los que dependen de Nosotros, a reunimos un día determinado...". Sin perjuicio de lo citado, el reconocimiento de este documento como fundamental, importante doctrina aceptada que diversos instrumentos medievales, de ciudades hoy españolas o francesas, también receptan elementos parecidos.

² Entre otros documentos, en la *Petition of Rights* (1628) y en el *Bill of Rights* (1689).

³ Aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789 (v. sus arts. 6, 13 y 14).

⁴ Sancionada en Filadelfia en 1787, el principio aparece en su art. 1, secciones 7 y 8.

⁵ En el Acta Capitular del Cabildo Abierto del 25 de mayo de 1810, que aprobó el Reglamento de la Primera Junta, se la limitó para que "no pueda imponer contribuciones ni gravámenes al pueblo, o sus vecinos, sin previa consulta, y conformidad de este Excelentísimo Cabildo".

sancionada por el órgano deliberativo y más representativo de los ciudadanos. Para su aplicación más perfecta se sobreentiende la existencia y aplicación práctica del principio de separación de poderes, y la actividad concreta de uno de ellos sujeto a la elección popular, habitualmente el Congreso o Parlamento, según los sistemas de que se trate.

Su materialización en la Constitución Argentina lo es, básicamente, a través del art. 17 ("... Sólo el Congreso impone las contribuciones...") que parte del básico principio de legalidad entronizado por el art. 19 ("... Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe"). Otras normas constitucionales (entre ellas los arts. 4 y 75 —incisos 1 y 2—) tienen contenidos que hacen al tema; una interesa particularmente a los fines de este trabajo, y es el art. 52, que reza: "A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas". El objetivo concreto del presente es el análisis de la primera parte de esta última norma, y cómo la misma fue interpretada y aplicada.

2. El privilegio de la Cámara iniciadora

La razón de ser del art. 52 constitucional⁶ resulta, en principio, bastante evidente si partimos de las bases que enumeramos en el punto anterior: si se trata de proteger dos intereses fundamentales de las personas (respectivamente, su patrimonio y hasta su sangre, que puede ser comprometida en un servicio de carácter militar), nada mejor que el proyecto

⁶ Cuyos orígenes se sumergen en lo más antiguo de nuestra historia del derecho, vinculada con la existencia de Congresos. Tomado el concepto de la Constitución norteamericana (como antes citamos), aparece en el proyecto de constitución preparado por la Comisión Oficial al fsc, 1813 (cap. 9, art. 3), en el también proyecto de carácter federal elaborado en 1813 (art. 23), en la Constitución de 1819 (secc. 2, cap. 1, art. VII), en la de 1826 (tít. IV, secc. IV, art. 18; esta norma, como su antecedente, nunca llegaron a tener vigencia), en el proyecto elaborado por Pedro de Angelis en 1852 (secc. 6, art. 48), y en el proyecto preparado por Juan Bautista Alberdi (y agregado a la segunda edición de "Las Bases"; en su art. 65), con texto idéntico al luego aprobado en la Constitución de 1853 como artículo 40 (la sanción se produjo sin discusión), y que cambió de numeración en 1860 (por el 44) y en la última reforma, de 1994 (por el actual 52). Volvemos luego, con más detalle, a relatar que hubo un breve interregno, entre 1949 y 1956, en que esta norma no estuvo en vigencia. Los textos de los proyectos y normas referidos en esta nota pueden consultarse en "Documentos Constitucionales Argentinos", de Laura San Martino de Dromi, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994.

de ley respectivo, en un sistema bicameral, se promueva en la Sala del Congreso donde parece estar (al menos en teoría⁷) mejor representado el titular de esos intereses, el pueblo. Esto es, a través de la Cámara de Diputados, que lo es "de la Nación" (art. 44, C.N.), con integrantes elegidos precisamente por "el pueblo" (art. 45).

Sin perjuicio de las razones de fondo, eminentemente conceptuales, que tanto en el párrafo como en el capítulo anterior hemos reseñado, existe una consecuencia práctica evidente, directamente relacionada con lo que calificada doctrina reconoce como el privilegio de la Cámara iniciadora, que consiste en lo siguiente.

En el derecho comparado existen tres grandes sistemas básicos⁸ que regulan la relación de cada una de las cámaras en los Congresos o Parlamentos de carácter bicameral durante el proceso legisferante. Uno de ellos contempla que los proyectos pueden tener origen en cualquiera de las dos salas parlamentarias, pero que no habrá ley hasta que las dos, en una ida y vuelta que puede llegar a ser casi interminable⁹, se pongan de acuerdo. Otro (en general prevaleciente en los sistemas parlamentaristas de Europa) concede preeminencia para la sanción final del texto a una de las dos Cámaras (la más popular o representativa). También algunos regímenes contemplan la decisión del pleno de ambas Cámaras, en caso de desacuerdo. En la Argentina, como base, la Constitución¹⁰ contempla (con algunas importantes excepciones), algo que no responde claramente a

⁷ La Constitución vigente continúa reproduciendo el viejo aforismo de que los diputados lo son "de la Nación", y los senadores "de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires" (art. 40). Pero es bien conocida (y por razones de espacio no la profundizaremos) la discusión sobre si este principio general sigue siendo válido en la realidad, en atención a la existencia de partidos políticos intermediendo en la representación, al actual origen electivo popular de los senadores, a la existencia de senadores por mayoría y minoría por cada provincia (y que por ende no necesariamente deberían reflejar iguales políticas, posiciones e ideologías), etc.

⁸ Con algunas variables secundarias, que hemos analizado en "El desacuerdo de las Cámaras durante el proceso legislativo", difundido por la Fundación de Estudios Contemporáneos, FUNDECU, Buenos Aires, 1988.

⁹ En algunos de esos sistemas, con sentido práctico, como el de los Estados Unidos de América, se ha instituido la "Conference Committee", con participación de representantes de ambas salas, con el objetivo de afinar la vinculación y la redacción del proyecto objeto del ping pong entre continúo, procurando llegar a resultados satisfactorios y rápidos.

¹⁰ Inspiriándose en la Constitución chilena de 1833 (norma que, de paso es importante decir, también contemplaba la existencia de una previsión parecida a nuestro actual art. 52).

esas ortodoxias: que en principio casi todos los proyectos de leyes pueden ser iniciados en cualquiera de las dos Cámaras, pero que al final prevalecerá aquella que en la última lectura¹¹ obtenga dos tercios de votos para una eventual y final insistencia. Esa Cámara, en la tercera lectura, va a ser siempre la iniciadora, y, si posee esa *supermayoría* de votos, prevalecerá. De ahí la importancia (el privilegio, realmente) de analizar en cuál de las dos salas se da comienzo al tratamiento del proyecto.

Pero dijimos que en nuestro país había excepciones (la posibilidad de su existencia está enunciada en el art. 77 constitucional)¹² y se encuentran materializadas, en favor del Senado, en los casos (incorporados en nuestro texto fundamental recién en 1994) de los arts. 75 inc. 2 (ley de coparticipación impositiva) e inc. 19 (la llamada *nueva cláusula de la prosperidad*, sobre las que retornaremos), y para la Cámara de Diputados en los arts. 39 y 40 (ciertos casos relativos a la *iniciativa legislativa popular* y a la *consulta popular*, supuestos también agregados en la reforma de 1994) y en el que es el objeto concreto de este trabajo, el art. 52, atinente a *contribuciones y reclutamiento de tropas*. Se resume, entonces, la importancia del tema: si para la norma sobre contribuciones debe actuar como originaria la Cámara de Diputados, la *última palabra* (precisando para ello la obtención de dos tercios de votos de los presentes en la tercera lectura; art. 81, CN.) en esta materia la tendrá esta Cámara.

El contenido que hoy posee el art. 52 constitucional se mantuvo vigente desde 1853, con un breve interregno, corriente entre 1949 y 1956. Se invocó en aquel entonces que la incorporación de la elección popular de los senadores, en la reforma del primer año citado, hacía innecesaria la subsistencia del principio¹³. Abrogada la reforma a partir de una *proclama*

¹¹ Las lecturas son las oportunidades para pronunciarse que tienen las Cámaras en el proceso legislativo. Fueron acortadas en 1994 a tres; antes era cinco. V. arts. 77 a 84, CN.

¹² Existe alguna excepción no prevista por la Constitución, como la ley de presupuesto, que según la ley 24.156, de administración financiera del sector público debe ser también promovida ante la Cámara de Diputados. En la enmienda constitucional de facto del 24 de agosto de 1972 (v. nota 14), de efímera vigencia, se incluyeron también entre las excepciones constitucionales, para ser motivo de iniciativa en la Cámara de Diputados, a la ley de ministerios y a la de presupuesto.

¹³ Sostuvieron la posición oficialista en esta materia, en el debate de la Convención Constituyente reunida en Buenos Aires (v. su *Diario de Sesiones*, T. I, pp. 363/369, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949) los convencionales Valenzuela y Albaracín.

de facto de 1956 (ello luego fue ratificado en la Convención de 1957), el principio que estamos estudiando recuperó su vigencia, y la mantiene, no obstante que tanto en 1972¹⁴ como en 1994 el constituyente insistió en la elección popular de los senadores (cuestión de plena aplicación luego de un breve período de transición, a partir de 2001).

3. Alcance del principio. Presentación del principal problema

La doctrina ha definido con precisión el alcance del principio de legalidad en materia tributaria. Tal es el caso de Rodolfo R. Spisso¹⁵, quien sostiene que el ordenamiento que mejor desarrolla el concepto es el Código Fiscal de Córdoba, al expresar que "Ningún tributo puede ser establecido, digo Fiscal de Córdoba, al expresar que "Ningún tributo puede ser establecido, modificación o suprimido sino en virtud de ley. Sólo la ley puede: a) definir el hecho imponible; b) indicar el contribuyente y, en su caso, el responsable del pago del tributo; c) determinar la base imponible; d) fijar la alícuota o el monto del tributo; e) establecer exenciones y reducciones; f) tipificar las infracciones y establecer las respectivas penalidades". También existe consenso doctrinario en interpretar que la palabra "contribuciones", como la utiliza el art. 52 constitucional, "es comprensible de tributos, vale decir, impuestos, tasas y contribuciones especiales"¹⁶.

Pese a la claridad de estos conceptos, la gran discusión existente respecto de la norma constitucional que hoy estamos estudiando reside en interpretar si el privilegio que tiene la Cámara de Diputados para ser la originaria en materia de contribuciones se extiende en un sentido amplio a todo lo abarcado por el principio de reserva legal, esto es, a la creación, modificación, derogación de aquéllas, cambio de las alícuotas, fijación de

No estuvo de acuerdo el convencional opositor Sobral, invocando la influencia particular que poseía el Poder Ejecutivo de entonces en el Senado (id., pp. 295/6).

¹⁴ La reforma de 1972 fue de facto, decidida por medio de un Estatuto del 24 de agosto de ese año, y tuvo muy corta y parcial vigencia. V. al respecto nuestro "Vigencia y olvido del Estatuto Constitucional del 24 de agosto de 1972", en *El Derecho*, t. 56, p. 853, y la recepción de muchos de sus contenidos, muchos años después, en "Treinta años de una no tan olvidada reforma constitucional de facto", en *El Derecho*, t. 199, p. 616.

¹⁵ En su "Derecho Constitucional Tributario", ed. LexisNexis-Depalma, Buenos Aires, 2000, N° 57.

¹⁶ Juan Carlos Luqui, en "Las garantías constitucionales de los derechos de los contribuyentes", en *La Ley*, T. 142, secc. doctrina, p. 891, N° 8.

exenciones y desgravaciones, o sí, por el contrario, al art. 52 constitucional se lo debe interpretar en sentido estricto, es decir, que el rol especial posición misma, estando por ende el Senado habilitado para ser quien intervenga en la primera lectura en las demás cuestiones atinentes a la contribución en cuestión (por supuesto, siempre precisándose finalmente de una ley para la concreción de cualquiera de los objetos señalados).

Sobre este debate vamos a centrar casi todo el desarrollo del presente, considerando qué ha expresado la doctrina, cuál ha sido la costumbre parlamentaria nacional, qué se puede recoger de otros precedentes y si ha existido alguna línea jurisprudencial determinada. La polémica clásica (si se puede llamar tal a una discusión de limitados alcances, sobre todo en su difusión) se ha quedado un poco en el tiempo, por lo cual procuraremos finalmente dar nuestra opinión, a la luz de elementos importantes que creemos que puede aportar sobre el tema la reforma constitucional de 1994.

4. El debate en la doctrina

Van a ser centrales en esta consideración los aportes que entregó, al respecto, la "Orden del Día" N° 98 de la Cámara de Senadores de la Nación, impresa el 7 de junio de 1985, y que contiene un dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales de ese cuerpo, sobre algunos asuntos vinculados directamente con la temática en estudio. Para orientar su consejo, el entonces presidente de la Comisión, senador Fernando de la Rúa, realizó el 23 de noviembre de 1984 una consulta por escrito a muy conocidos constitucionalistas, los Dres. Germán J. Bidart Campos, Carlos M. Bidegain, Segundo V. Linares Quintana, Miguel M. Padilla, Pablo Ramella y Alberto A. Spota, y al entonces Procurador del Tesoro de la Nación, el jurista Héctor Pedro Fassi. La consulta se refería al alcance que debía dársele al entonces numerado como art. 44 de la Constitución, en casos de proyectos de leyes que contuvieran la creación de gravámenes para subvencionar organismos de estímulo, fomento o control (como por ejemplo la Junta Nacional del Algodón) o referidos a sistemas de promoción eco-

nómica, que contuvieran normas sobre desgravación impositiva¹⁷. De la lectura de las respuestas, surgen dos posiciones básicas: una, que interpreta a dicho artículo con amplitud, y la otra, en forma más estricta. *Interpretación doctrinaria amplia.*

Sostuvieron que proyectos como los interrogados por el senador de la Rúa estaban comprendidos en la previsión constitucional los constitucionalistas Ramella, Bidart Campos¹⁸, Padilla¹⁹, Linares Quintana²⁰ y Fassi²¹.

Los sostenedores de la tesis restrictiva fueron Spota y Bidegain. El primero, si bien partió de que el principio del entonces art. 44 constitucional "no admite excepción alguna, ni en forma directa ni indirecta...", luego admitió ese tipo de excepciones respecto de normas sobre desgravación

¹⁷ Las citas que efectuemos a continuación, y que no contengan precisiones especiales en notas de pie de página, serán a las opiniones realizadas en el marco recién referido.

¹⁸ "Por analogía con las leyes estrictamente fiscales, estimo que las que precén gravámenes de subvención a organismos de estímulo, fomento o control, deben quedar asimiladas, ya que imponen cargas patrimoniales que, cualquiera sea su encuadre, se equiparan a las contribuciones... Las leyes que, con cualquier finalidad, establecen desgravaciones o exenciones impositivas son leyes fiscales que versan sobre un hecho imponible que se descarta o se alivia". Su conclusión para ambos casos fue de que debía cumplirse con el entonces llamado art. 44 constitucional.

¹⁹ "... El contenido del artículo 44... es de una gran amplitud en cuanto a que la iniciativa legislativa sobre toda la materia relacionada con el poder tributario del Estado queda reservada exclusivamente a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. En ese entendimiento, tanto la creación de nuevos gravámenes, como la derogación de los existentes o la modificación de los textos de la legislación pertinente, pertenecen a la parte del concepto "leyes sobre contribuciones". También opinó que el gravamen a favor de la Junta Nacional del Algodón era un caso de imposición a las exportaciones, y que el otorgamiento de franquicias impositivas "cae asimismo en el vasto contenido del artículo 44, el cual no distingue... entre la creación de impuestos, su derogación o la modificación en cualquier sentido de preceptos tributarios vigentes". Agregó que si se permitiera al Senado ser cámara originaria en proyectos que establecieran exenciones o franquicias, virtualmente se privaría de efectividad a la ley de creación del impuesto, "y con su privilegio de cámara de origen sería su postura la que finalmente prevaleciera".

²⁰ Citando a Joaquín V. González, opinó (tras afirmar también que la palabra "contribuciones" abarcaba a los impuestos, tasas y contribuciones especiales) que el texto constitucional se refiere a los proyectos que "proponen levantar contribuciones o impuestos... y a toda otra ley que, no llevando el propósito directo de crear impuestos, lo contenga implícitamente en sus cláusulas".

²¹ "Has precisar que el criterio constitucional es que la Cámara de Diputados tenga la preferencia en el tratamiento de este tipo de asuntos, aunque puedan ser promovidos por cualquier legislador, diputado o senador, el Poder Ejecutivo o cualquier habitante, afirmó que "los proyectos pueden referirse a la creación de gravámenes, su aumento o reducción, su extinción o la determinación de nuevas exenciones tributarias..."

impositiva, "en tanto no encubran indirectamente para otros contribuyentes cargas impositivas nuevas"; no extendió esa situación especial a materias otras, por razón de promoción" (que por ende deberían originarse en la Cámara de Diputados). "En cambio, si la tasa o contribución ya está establecida por otra ley, y la nueva ley lo único que hace es desgravar sin aumentar carga total". Nos hemos detenido particularmente en esta opinión por la influencia que tuvo en el Senado de entonces, que luego resaltaremos.

Y, por su exhaustivo análisis, prestaremos también especial atención a la de Bidegain. Este autor se sumergió en los orígenes del instituto, en la necesidad de conservarlo no obstante que pueda existir elección popular de los senadores²², en los ricos precedentes que pueda existir en los Estados Unidos²³, y en los escasos antecedentes existentes en los argentinos. Analizó la forma en que trató el tema el Congreso norteamericano, la naturaleza del privilegio de la cámara de origen y el carácter político no judicial que hasta entonces se le daba a la consideración del trámite parlamentario en la Argentina. Su razonamiento personal partió de que el art. 68 constitucional (actualmente numerado como 77) establece el principio general, y que las excepciones (como las del entonces llamado art. 44) son de interpretación restrictiva. Su conclusión fue que la Cámara de Diputados debe ser originaria en los proyectos "cuyo objeto principal sea el de crear, suprimir, disminuir, aumentar o de otro modo modificar tributos... estando fuera del alcance... aquellos cuyo objeto principal sea otro y que sólo incidentalmente incluyan medidas de carácter tributario, como medio para perseguir aquel objeto"²⁴.

²² Recogió el precedente norteamericano, donde el privilegio de la Cámara de Representantes no se extinguió con la elección directa de los senadores, dispuesta por una enmienda constitucional en 1913. Comparó la situación con la ocurrida en 1949 en la Argentina, aunque también diferenció la conducta seguida, en contrario, en 1972 en nuestro país (cuando se mantuvo en vigencia al entonces art. 44, C.N.)

²³ Tras recoger la opinión de Story, en pro de la que llamamos tesis estricta, recibió sentencias de la Corte Suprema Federal de ese país, también en el mismo sentido, pero no sin dejar de recordar que a diferencia del artículo constitucional argentino, el norteamericano agrega (dóculo 1, secc. 7°, art. 1) "pero el Senado puede proponer y aprobar enmiendas como en los demás proyectos".

²⁴ Una interpretación más amplia, agregó, excluiría del privilegio de iniciativa de la Cámara de Diputados a sectores de la legislación tan importantes como los relativos al desarrollo económico.

5. La costumbre de las Cámaras parlamentarias

La práctica de cada una de las ramas de nuestro Congreso crea costumbre²⁵, una de las fuentes del derecho vigente. Debemos a la misma prestarle la debida atención, circunstancia no del todo receptada en nuestra literatura jurídica²⁶. Veamos los siguientes casos:

- La decisión del Senado, tras analizar la Orden del Día 98/1985, aprobada por el pleno de esa Cámara el 15 de agosto de 1985, finalmente fue de remitir a la Cámara de Diputados algunos asuntos, y otros conservarlos para el propio tratamiento, según el siguiente criterio (que responde al concepto doctrinario restringido, particularmente en la visión de Spota, que antes hemos reseñado): "Los proyectos de ley referidos a sistemas de promociones económicas que contienen normas sobre desgravación impositiva, en tanto y cuanto esas normas no encubran indirectamente para otros contribuyentes cargas impositivas nuevas, parece claro que su iniciativa no es menester que comience por la Cámara de Diputados... En cambio, si el mismo proyecto de ley significa nuevo pago para unos y no para otros, por razón de promoción, partiendo de la base que la tasa o impuesto se

la previsión y la seguridad sociales, la planificación regional, la regulación de las actividades productivas y otros que utilizan como medio de implementación el ejercicio de la facultad tributaria... que... no estuvieron presentes en la época inicial de nuestra República y no estuvieron en la mente de los autores del artículo 44, a pesar de su visión de progreso inscrita en el artículo 67, inciso 16, de la Constitución Nacional..." (en esto último, estaba haciendo referencia al hoy llamado art. 75, inciso 18).

²⁵ Refiriéndose a la importancia del conocimiento de la conducta de las Cámaras, Bidegain sostuvo (en la Orden del Día del Senado, que hemos ido comentando, así como en su "Curso de Derecho Constitucional", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994, t. I, p. 101) que "cuando esa conducta se orienta reiteradamente en su sentido, adquiere una fuerza normativa semejante a la de la jurisprudencia judicial". Nos hemos pronunciado en este mismo sentido en nuestro "Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación Comentado", publicado por la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara recién mencionada, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1996, N° 450, p. 457.

²⁶ En nuestro país no se ha hecho un análisis integral de los precedentes parlamentarios. Vamos a hacer referencia en este capítulo a algunos de ellos, particularmente los receptados en nuestra obra mencionada en la nota anterior (v. sus pp. 283 y 284), que abarca un período de 10 años de labor del Congreso (1983-1993); de ellos, sólo tomaremos los proyectos o actos que obtuvieron aprobación de alguna Cámara, u otras consecuencias efectivas. Enumeraremos también algunos otros casos registrados con posterioridad. Cuando hagamos referencia a fechas y páginas, ellas corresponderán a los Diarios de Sesiones de la Cámara en cuestión, del día de la reunión en que efectivamente acaecieron.

crea por esa ley, debe necesariamente comenzar por la Cámara de Diputados... En síntesis... si el proyecto no significa nueva carga impositiva para otros contribuyentes, la iniciativa no tiene necesariamente que pertenecer a la Cámara de Diputados. La desgravación impositiva que significa el aumento de carga directa a otros contribuyentes, puede tener esta resolución, el 26 y 27 de septiembre de 1985 (p. 6490), la Cámara de Diputados decidió remitir copia de las iniciativas recibidas a su Comisión de Presupuesto y Hacienda, para que alguno de sus miembros decidiera hacerlas suyas, en los términos del artículo constitucional que estamos estudiando.

- El 7 de septiembre de 1988 (p. 4522) la Cámara de Diputados recibió una comunicación del Senado remitiendo un proyecto de un senador que intentaba instituir normas impositivas. En ese sentido en el párrafo anterior.

- Con motivo de la presentación, por el Poder Ejecutivo, en el Senado, del proyecto de ley de *emergencia económica*, que tenía significativos contenidos fiscales, en las sesiones de la Cámara de Diputados del 3 de agosto de 1989 (pp. 1755/6) y del 23 y 24 de agosto del mismo año (pp. 2566/7) se plantearon *cuestiones de privilegio*, que no resultaron aprobadas con preferencia. En la última sesión citada (p. 2602) un diputado requirió autorización para retirarse del recinto, por los motivos indicados. Otro caso de cuestión de privilegio no preferente, originada en motivos parecidos, el 8 de mayo de 1991 (p. 163).

- El 16 de agosto de 1990 (p. 1896) la Cámara de Diputados resolvió requerir al Poder Ejecutivo que retirara un proyecto del Senado, y lo ingresara en esa Cámara, por su contenido tributario.

- Algo parecido se aprobó en la misma Cámara el 26 de septiembre de 1990 (p. 3232), exhortándose además al Poder Ejecutivo y al Senado a que dieran cumplimiento al entonces art. 44 de la norma fundamental (en el caso del Senado, además, se le pidió que se desprendiera de los proyectos recibidos en forma supuestamente inconstitucional).

- En la misma fecha, el Senado aprobó la Orden del Día N° 463, mediante la cual la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado aconsejó remitir a la Cámara de Diputados un proyecto de creación del Fondo Especial del Algodón, con contenido tributario.

- El 7 de febrero de 1991 (p. 4231) la Cámara de Diputados refirmó, mediante la aprobación de una declaración, ante el Poder Ejecutivo, que era la única iniciadora de proyectos de leyes sobre contribuciones, y haciéndole saber que no daría trámite legislativo a ningún proyecto de ley que no cumpliera con lo indicado. Aludiendo a una cuestión sobre la que al final del presente le dedicaremos un espacio, refirmó también que las normas de contenido impositivo debían revestir la formalidad de leyes (sobre esta cuestión, debe tenerse presente también que la Cámara de Diputados, contradictoriamente, el 30 de septiembre de 1992 —p. 4130— toleró que un proyecto de ley tendiente a ratificar un decreto de necesidad y urgencia de naturaleza impositiva fuera iniciado por el Poder Ejecutivo en el Senado).

- El 14 de julio de 1991 (pp. 1174 y ss.) la Cámara de Diputados consideró una comunicación del Senado sobre la sanción de una ley con ciertos contenidos impositivos, agregando que interpretaba que le correspondía ser el Cuerpo iniciador. Tras una discusión sobre la cuestión constitucional de fondo, se terminó aceptando lo sostenido por el Senado.

- El 30 de marzo de 1993 (*Boletín de Trámite Parlamentario* de ese día, p. 8294) ingresó en la Cámara de Diputados una comunicación del Senado remitiéndole un proyecto presentado por dos senadores que contemplaba la creación de un impuesto.

Los precedentes indicados hasta ahora parecen marcar una línea que, en términos generales, procura resguardar el criterio constitucional, ante supuestas transgresiones ocasionadas en algunos casos por el Ejecutivo, y en otros por algunos senadores.

Pero la tendencia no es absolutamente uniforme. Sin pretender ser exhaustivos, consignemos el caso de la Ley 25.301, sancionada originariamente por el Senado el 9 de agosto de 2000, y quince días después por la Cámara de Diputados, y que tiene una clara naturaleza tributaria (prórroga de la vigencia de determinados aranceles de importación). Estos

aranceles fueron extendidos una vez más por la Ley 25.715, sancionada en 2002 (tras haber superado con éxito, mediante una insistencia de ambas Cámaras, el veto del Poder Ejecutivo), y con igual proceso de tratamiento por las Cámaras. Algo parecido ocurrió con la Ley 25.710, que recibió sanción definitiva en el mismo año, promoviendo originariamente en el Senado (el proyecto respectivo invocó, sin excesiva precisión, precedentes del Senado atinentes a la posibilidad de ser Sala originaria en proyectos de derogación, modificación o suspensión de impuestos). Se trata de una ley modificatoria del Impuesto al Valor Agregado.

6. La jurisprudencia

Históricamente nuestro más Alto Tribunal sostuvo que las materias de interpretación y de aplicación normativa vinculadas con el procedimiento de los órganos parlamentarios (incluyendo entre éstos a las convenciones constituyentes) pertenecían a la órbita de las denominadas *cuestiones políticas no judiciales*, es decir que, en cumplimiento del principio de separación de poderes, se hallaban exentas del juicio de los integrantes del Poder Judicial. Tal lo determinado en los muy conocidos casos "Cañes c/Llerena" (F. 53:420, de 1893) y "Compañía Azucarera Tucumana S.A. c/Provincia de Tucumán" (F. 141:271, de 1924), entre otros. Esto explica, muy probablemente, que hayamos registrado (a nivel de la Corte Suprema de Justicia de la Nación) un solo precedente en el asunto que hoy estamos estudiando.

Se trata del caso "Petrus S.A. de Minas v. Nación Argentina", emitido el 28 de abril de 1948 (F. 210:855), en el cual la actora invocó la nulidad de un artículo de la ley 12.161, modificatoria del art. 401 del Código de Minería, porque esa norma, que creaba un impuesto, había sido originada en el Senado. La doctrina sentada por el Tribunal fue que el Poder Judicial no tiene facultades para resolver sobre la forma como las leyes han llegado a ser aprobadas por el Congreso, no correspondiéndole estudiar el proceso interno de su examen, pues "ello importaría quebrantar el equilibrio de los poderes y una violación de la independencia de que goza el Poder Legislativo". Esto es, la reiteración de la tesis hasta entonces clásica en la materia. Y, además, agregando una opinión sin dudas discutible, al sostener que la ley en cuestión "no puede definirse como de carácter impositivo desde que, por ser modificaciones del Código de Minería, forma parte del mismo";

esto es, la naturaleza tributaria de la disposición no convocaría a la aplicación del art. 52 constitucional, por prevalecer la esencia no fiscal del cuerpo normativo dentro de la cual esa disposición está ubicada.

La jurisprudencia sobre la no judicialidad del proceso parlamentario y constitucional fue cambiando lentamente (particularmente desde el precedente "Soria de Guerrero", F. 256:556, de 1963) llegándose a alterar en ciento ochenta grados en precedentes como "Nobleza Piccardo" (F. 321:3487, de 1998), "Fayt" (F. 322:1616, de 1999) y muy recientemente en "Binotti" (sentencia del 15 de mayo de 2007²⁷). Evolución donde, en algunas situaciones, se produjeron intermitencias que retornaron temporalmente a la doctrina de la no judicialidad (como por ejemplo los casos de F. 311:2580 y de F. 322:529). Pero ninguna de estas situaciones tuvo vinculación directa con la problemática que hoy nos convoca, la del art. 52 constitucional y el carácter originario que debe tener la Cámara de Diputados en materia de contribuciones. Es de suponer que si se acentúa el cambio jurisprudencial llegará la Corte Suprema a tener posibilidad de pronunciarse en situaciones de este tipo que, desde "Petrus" no se han repetido.

7. Las novedades producidas en 1994 y nuestra opinión

La interpretación doctrinaria constitucional sobre el tema que nos ocupa la hemos reseñado en nuestro capítulo 4, pero se quedó en el tiempo, el que corría allá por mediados de la década de 1980. En el interin se han introducido en nuestro texto constitucional conceptos que consideramos como muy importantes para intentar interpretar en forma un poco diferente la polémica cuestión planteada.

Prevalencia del Senado, en parte de la "nueva cláusula del progreso".

El segundo párrafo del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución, introducido en 1994, establece que corresponde al Congreso: "Proveer al

²⁷ Se trata del caso "Binotti, Julio César c/ Estado Nacional - H. Senado de la Nación s/ amparo", que se publicó en la Revista de Derecho Administrativo, ejemplar del 24 de julio de 2007, y en El Derecho - Supl. Especial Derecho Administrativo, ejemplar del 31 de agosto de 2007. Hemos comentado ese caso en un artículo que actualmente se encuentra en prensa, a ser publicado en Jurisprudencia Argentina.

crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen".

Si, desde la óptica personal de quien esto escribe, resulta atrayente la interpretación de Bidegain, en el sentido de que el propósito del art. 52, C.N., no fue el de prever que la Cámara de Diputados fuera originaria en los casos en que los proyectos de leyes en cuestión estuvieran destinados a objetos distintos a los tributarios, y que sólo incidentalmente incluyeran medidas de tipo fiscal sólo como medio para perseguir esos otros objetos, la lectura del párrafo del texto constitucional que se acaba de transcribir parece dirigirse en ese sentido²⁸. Pues los objetivos que allí aparecen indudablemente son distintos de la mera creación de impuestos; aunque muy probablemente será necesario recurrir a disposiciones con contenido tributario para poder alcanzar al "crecimiento armónico de la Nación", al "poblamiento de su territorio", o a la "promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones". Por un lado, entonces, el constituyente de 1994 parece ayudar a considerar que el art. 52 (cuyo contenido mantuvo sin cambios) debe ser interpretado en la forma estricta (y dentro de las sub-especies que para esta teoría se puedan predicar, quizás en la más extremadamente restrictiva) que en el capítulo 4 hemos reseñado. Merece la pena volver a leerse lo que citamos textualmente, de Bidegain, en la Nota N° 24, para comprobar que todo lo que allí se afirmaba, respecto de la única "cláusula del progreso" entonces existente en nuestra Constitución, es bien aplicable también a la "nueva cláusula del progreso" ahora también introducida en el inciso que estamos refiriendo, cuyo segundo párrafo es uno de sus contenidos. En otras palabras, sostenemos que los argumentos utilizados antes, a favor de la tesis menos omnicompreensiva, se refirieron normativamente años después (y en un texto hoy vigente) como válidos.

Pero, por otro lado, este nuevo contenido constitucional crea a nuestro entender un enorme problema, muy difícil de resolver a priori.

²⁸ María Angélica Celli, en su "Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada", La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 1, afirma: "... se presenta la dificultad de determinar cuál es el objeto político que tiene por objeto equilibrar el desigual desarrollo de provincias y regiones, para respetar la iniciativa del Senado en el caso. En mi opinión, la concesión diferenciada de privilegios tributarios o de algún otro tipo, claramente entra en la categoría de las leyes que deben iniciarse por la Cámara de Senadores."

Pues la interpretación de las amplísimas, muy generales, y plurivalentes frases comprendidas en el segundo párrafo del inc. 19 del art. 75 constitucional es muy probable que provoque en un futuro no muy lejano dudas y polémicas diametralmente opuestas, posibilitando a quien quiera promover leyes con tales contenidos (directos o indirectos) sostener que en casi todos los casos allí previstos corresponderá al Senado ser Cámara iniciadora. Nos preguntamos, por ejemplo, si puede haber muchos proyectos que no tengan por objetivo "proveer al crecimiento armónico de la Nación"; nos imaginamos que no, y por ende la conclusión "lógica" sería que una enorme cantidad de proposiciones de leyes existentes deban ser movidas en el Senado. Creemos que la redacción de 1994 no fue nada feliz²⁹, y tememos, lamentablemente, un futuro de nuevas incertidumbres.

El Senado como iniciador de proyectos sobre distribución de impuestos

Otra reforma de 1994 que incide en el tema que estamos analizando es el inciso 2 del art. 75, que reconoce constitucionalmente el régimen de coparticipación federal de impuestos, que debería materializarse (lo que hasta ahora está notablemente demorado) en "una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias...", norma que (como expresa el cuarto párrafo de ese inciso) "tendrá como Cámara de origen el Senado". Esta previsión³⁰ parece dejar definitivamente zanjado que todo lo

²⁹ Repasando las sesiones del plenario de la Convención Constituyente, encontramos sólo una referencia circunstancial al origen del párrafo que estamos comentando, en las palabras del convencional Jorge Yoma, representante de La Rioja, en la sesión del 10 y 11 de agosto de 1994 (p. 3919 del Diario de Sesiones respectivo), donde resumió que "la gran conquista de las provincias chicas es que el Senado sea la cámara de origen de las políticas diferenciadas que tiende... a restablecer el equilibrio entre las regiones argentinas. Siendo el Senado la Cámara de origen, las provincias chicas y las grandes provincias sentarían a negociar el país federal que deseamos..."

³⁰ La misma mereció severas críticas por parte de algunos convencionales constituyentes representantes de la Provincia de Buenos Aires. Así, en una inserción solicitada por el convencional Alberto Pierri (sesión del 10 y 11 de agosto de 1994, pp. 3919 y ss.) se hablaba de la afectación del privilegio que posee la Cámara de Diputados a tenor del entonces art. 44 constitucional, y se invocaba el argumento de que "resulta a todas luces injustificable desdoblarse la facultad de recaudar impuestos de la facultad de distribuirlos", requiriendo que la Cámara de Diputados continuara ejerciendo integralmente su privilegio "como viene ocurriendo desde hace siglos". No menos crítica, pero con mayores justificaciones doctrinarias (varias de ellas referidas a los antecedentes que hemos ido reseñando hasta ahora en el presente trabajo), fue la opi-

relativo a la distribución entre la Nación y las provincias de las contribuciones que son co-participables está excluido de la previsión del art. 52 constitucional y entra dentro del campo de exclusividad de iniciativa senatorial. Pero nada es definitivo en este controvertido tema. Anuncia nuevas cuestiones la autorizada opinión de Enrique G. Bulit Goñi, al señalar la posibilidad de una ley que a la vez que instituya impuestos, pretenda al mismo tiempo establecer su distribución entre la Nación y las provincias¹⁷.

La elección popular de los senadores

No podemos dejar de señalar a un factor que, si bien no entendemos como decisivo, creemos que colabora en la interpretación restrictiva del art. 52 constitucional. Se trata de la elección popular de los senadores, y de la existencia de tres senadores por provincia, dos por el partido político que obtenga el mayor número de votos, y otro por el que le sigue en ese orden (art. 54, Constitución Nacional). El haber mantenido, mientras tanto, incólume el contenido del art. 52 creemos que debilita un poco más la pretensión de interpretarlo en forma amplia. Un argumento de este tipo se utilizó (como dijimos arriba), en 1949 para eliminar al en-

nunciación contenida en una inserción pedida por el convencional Alberto Balestrini, en igual ocasión (p. 3884 y ss.); dijo, entre otras cosas que "se está introduciendo un elemento extraño al sistema orgánico constitucional argentino" ... calificó de "artificiosa e insustancial" la diferenciación entre creación y distribución de tributos, y hasta llegó a argumentar que no correspondía esta reforma constitucional pues el tema no había sido habilitado a tales fines por la ley declarativa de la necesidad de la reforma. "Entendemos, los señores de Buenos Aires, que la reforma propuesta apunta directamente a perjudicar los intereses de nuestra Provincia. Se está perdiendo de vista el aporte fundamental de ésta al conjunto de la Nación..." En un diálogo de sordos (que es el único intercambio que habilita la mera lectura de discursos insertados como textos en el diario de sesiones) se puede considerar que le respondió el convencional Ljudgar quien (en otra inserción agregada en la p. 3911 y ss. del mismo Diario de Sesiones), afirmó que "malgrate este mecanismo se neutraliza todo intento de unitarizar los sistemas provinciales, tal como se venía operando hasta ahora".

¹⁷ En "La coparticipación federal en la reforma constitucional de 1994", publicado en *La Ley*, 1995-D, secc. doctrina, pp. 977 y ss., tras cuidadoso análisis, concluye que "si se hubiese querido otorgar una ley madre de coparticipación federal, la cual naturalmente estaría despojada de toda creación o modificación de tributos en particular, ésta estaría fuera de conflicto. Debería tener como Cámara de origen, sin duda, a la de Senadores... Si se pretendieran sancionar otras leyes, simultáneamente de creación o modificación y de coparticipación de tributos... el conflicto debería resolverse, entiendo, a favor de la competencia originaria para los Diputados, jerarquizando a la República en un grado que, además, no compromete al federalismo".

tonces art. 44. Existieron algunas voces doctrinarias críticas, como la de Bidgain, quien sostuvo en la Orden del Día varias veces citada, en 1984, que el privilegio de la Cámara de Diputados no estaba fundado exclusivamente en la forma de elección de diputados y senadores (estos últimos, en aquel entonces, en forma indirecta), sino también en otros fundamentos, como la más amplia y diversificada representación de los sectores populares, que permite un órgano más numeroso de miembros, y el más inmediato control popular sobre la gestión de los diputados, como consecuencia de la menor duración de sus cargos. Si bien estas dos argumentaciones siguen en teoría siendo válidas, en la realidad no pensamos que lo sean en tan alto grado como antes. Sin llegar a ser una cámara tan multitudinaria, la de Senadores tiene ahora un número comparativamente no despreciable (hoy 72 miembros —antes, 46— frente a los 257 diputados). La duración de los mandatos (antes, tan diferente: cuatro años, los diputados, frente a los nueve de los senadores) se ha emparejado mucho (los senadores hoy duran en sus cargos seis años). Resumiendo: habiéndose acercado algo en los parecidos, ¿tiene sentido seguir justificando con igual énfasis que antes una interpretación muy amplia del art. 52 constitucional, y por ende del privilegio de la Cámara de Diputados?

8. El principio de reserva de la ley en crisis

No podemos terminar este trabajo sin dejar constancia de que bien conocemos que en nuestro país el principio de legalidad tributaria se encuentra en crisis. Se trata de una materia en principio ajena a los limitados alcances del presente, pero que en algo roza a la cuestión del art. 52 constitucional, como luego mencionaremos. Esa crisis se ha debido básicamente a tres factores.

Uno ha sido el progresivo uso, hasta llegar al abuso, de los decretos de necesidad y urgencia, en principio sin norma constitucional específica que los habilitara, invocándose la sempiterna existencia de emergencias. Emitidos desde casi nuestros inicios constitucionales, como excepciones, se constituyeron en habituales a partir de la década de 1980, utilizándose también para la sanción de normas de claro contenido tributario. La reforma constitucional de 1994 marcó algunas pautas básicas para su institucionalización y limitación, mediante el artículo 99

inc. 3, prohibiendo claramente, entre otras materias, que se recurriera a este tipo de decretos "en materia... tributaria". La Corte Suprema coincidió con lo sustentado por la nueva Constitución, como se refleja en el caso "Video Club Dreams"³², seguido luego coherentemente en otras sentencias. No obstante la letra constitucional y la doctrina de la Corte, los Presidentes de la República actuantes con posterioridad continuaron emitiendo disposiciones, no formalmente legislativas, de este tipo³³.

Otro factor que se quiere remarcar ha sido el de la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo, materia en la que éste también incurrió, y en forma acentuada, emitiendo normas de contenido impositivo. Toleradas por la jurisprudencia, con ciertos límites, a partir del caso "Delfino"³⁴, desde 1927, y multiplicadas sobre todo a partir de la crisis de finales de la década de 1980, la enmienda constitucional de 1994 también sentó principios básicos para su regulación en el artículo 76 de la Carta Magna. Sin embargo, su texto (a diferencia de lo que vimos en el párrafo anterior) no incluyó, para el futuro, la prohibición de emitir decretos de este tipo en materia tributaria. La doctrina está dividida sobre este particular³⁵. La jurisprudencia de la Corte ha sido en principio aparentemente clara en vedar la posibilidad de emitir este tipo de disposiciones, aunque parece validarlas siempre que (y esto no es más que la recepción del lenguaje de la norma constitucional) la ley habilitante haya fijado límites, pautas o una clara política legislativa para el ejercicio de tal atribución³⁶.

El tercer factor que nos interesa indicar es la importante *interferencia* del Poder Ejecutivo sobre la legalidad tributaria, al utilizar el veto

³² F. 318:1554, de 1995.

³³ Un buen análisis de la materia, en "El principio constitucional de legalidad tributaria conforme a la interpretación y a la actuación de los poderes del Estado", de José Luis Pasutti, en *La Ley*, 2000, C, 1042.

³⁴ F. 148-432.

³⁵ Diego H. Goldman hace un muy buen resumen de la discordante opinión de los autores en su artículo "Las mal llamadas 'retenciones' a la luz del derecho constitucional argentino", aparecido en *El Dial*, ejemplar del 3 de mayo de 2006, en el que recoge que la mayoría de los constitucionalistas se inclinan por vedar la posibilidad de emitir decretos delegados de naturaleza tributaria (cita a Sabsay y Onaindia, García Lema, Bidart Campos y Dalla Via), mientras que la doctrina administrativista y tributarista se ha mostrado menos tajante (menciona a Spisso y Casás, entre otros).

³⁶ Caso "Selcro S.A.", F. 326:4251, de 2003.

parcial y la promulgación parcial con amplitud. Cuestión tolerada con muchos límites por la Corte a partir del caso "Colella"³⁷, la reforma de 1994 adoptó formalmente los principios por aquélla establecidos, en el art. 80 constitucional. Las normas impositivas también sufrieron los avatares de estos avances de la rama ejecutiva³⁸.

Lo concreto, en lo que a nosotros por la índole del presente nos interesa, es que la norma constitucional contempla un control parlamentario sobre la utilización de cualquiera de estas atribuciones por parte del Ejecutivo (tal lo que disponen los arts. 99 inc. 3, y 100, incs. 12 y 13). Durante largos años esas atribuciones del Congreso no estuvieron en vigencia, ante la falta de complementación y reglamentación por aquél de sus atribuciones, lo que recién se obtuvo en 2006 mediante la discutidísima (en el Parlamento, en la opinión pública y doctrinariamente) Ley 26.122³⁹. Y particularmente nos atañe decir que la utilización del procedimiento de control (que puede derivar en la ratificación expresa o en la eliminación de la norma sujeta al mismo) de los decretos de necesidad y urgencia, los decretos delegados o las promulgaciones parciales no exige preferencia alguna para la Cámara de Diputados de la Nación, en la tramitación parlamentaria de dicha función, habiéndose omitido considerar en la Ley citada la problemática objeto de este trabajo. El trámite puede iniciarse en cualquiera de las Cámaras, no fijándose privilegio para una u otra Sala, lo que criticamos, a la luz del principio previsto por el art. 52 de la Carta Magna, que no ha sido derogado del texto constitucional.

Bibliografía

Se señalan exclusivamente las obras de autores citados o referenciados en el trabajo. A ellas deben agregarse las normas, los Diarios de Sesiones, Órdenes del Día, demás documentación constituyente y parlamentaria también indicada, y las sen-

³⁷ F. 268:352, de 1967.

³⁸ V. Spisso, *ob. cit.* en la Nota 15, N° 60.

³⁹ Entre otras muchas opiniones, las del autor del presente sobre el particular están vertidas en "Decisiones expresas del Congreso (el art. 82 de la Constitución Nacional)", publicado en *El Derecho — Serie Especial Derecho Constitucional*, 2006, p. 477, y en "La Comisión Bicameral Permanente de la ley 26.122: cuestiones instrumentales", publicado en *El Derecho — Serie Especial Derecho Constitucional*, 2006, p. 727.

tencias precisadas en el mismo.

Bidegain, Carlos María. "Curso de Derecho Constitucional", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994/1996, 5 T.

Bulit Gofí, Enrique G. "La coparticipación federal en la reforma constitucional de 1994", *La Ley*, 1995-D, secc. doctrina, p. 977.

Gelli, María Angélica. "Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada", *La Ley*, Buenos Aires, 2006.

Goldman, Diego H. "Las mal llamadas 'retenciones' a la luz del derecho constitucional argentino", *El Dial*, ejemplar del 3 de mayo de 2006.

Luqui, Juan Carlos. "Las garantías constitucionales de los derechos de los contribuyentes", *La Ley*, T. 142, secc. doctrina, p. 891.

Pasutti, José Luis. "El principio constitucional de legalidad tributaria conforme a la interpretación y a la actuación de los poderes del Estado", *La Ley*, 2000, C, p. 1042.

San Martino de Dromi, Laura. "Documentos Constitucionales Argentinos", Ediciones Ciudad. Argentina, Buenos Aires, 1994.

Schinelli, Guillermo Carlos. "Vigencia y olvido del Estatuto Constitucional del 24 de agosto de 1972", *El Derecho*, T. 56, p. 853.

"Breve Comentario del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación", publicado por la Cámara de Diputados, Imprenta del Congreso de la Nación (cinco ediciones, publicadas entre 1983 y 2004).

"El desacuerdo de las Cámaras durante el proceso legislativo", *Fundación de Estudios Contemporáneos (FUNDECO)*, Buenos Aires, 1998.

"Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación Comentado", *División de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Imprenta del Congreso de la Nación*, Buenos Aires, 1996.

"Treinta años de una no tan olvidada reforma constitucional de facto", *El Derecho*, T. 199, p. 616.

"Decisiones expresas del Congreso (el art. 82 de la Constitución Nacional)", *El Derecho*, Serie Especial Derecho Constitucional, 2006, p. 477.

"La Comisión Bicameral Permanente de la ley 26.122: cuestiones instrumentales", *El Derecho*, Serie Especial Derecho Constitucional, 2006, p. 727.

"Profundización del control judicial en el proceso parlamentario", *Jurisprudencia Argentina*, actualmente en prensa.

Spisso, Rodolfo R. "Derecho Constitucional Tributario", *Lexis-NeobDepalma*, Buenos Aires, 2000.

LAS INMUNIDADES PARLAMENTARIAS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Fernando M. Racimo

1. Las inmunidades parlamentarias

Las inmunidades parlamentarias son protecciones que la Constitución Nacional concede a los integrantes del Congreso de la Nación con el fin de que no se vea afectada su libertad de movimiento y para que no se restrinja su libertad de expresión por actos ejercidos en relación con su función. La Carta Fundamental ha dedicado tres normas expresas a este tema para crear inmunidades de expresión u opinión (art. 68), de arresto (art. 69) y de proceso (art. 70). Los actos de los congresistas se encuentran así protegidos con una tutela constitucional frente a las decisiones de otros poderes y sometidos en su examen sólo a la disciplina de cada una de las cámaras que integran el poder legislativo (art. 66), de manera que el desorden de conducta es susceptible de originar sanciones por el propio cuerpo legislativo (*Martínez Casas Fallos*: 248:462 [1960]), pero no son materia justiciable (*Rivas consid* 10 Fallos: 328:1893 [2005]) salvo en supuestos excepcionales previstos por el mismo texto constitucional.

La Corte ha efectuado recientemente una distinción conceptual entre inmunidad e indemnidad¹ pues, mientras a través de la primera se impide toda coerción sobre la persona del legislador sin un previo procedimiento a cargo de la respectiva cámara, la segunda, en cambio,

¹ Existen distinciones terminológicas en el derecho comparado que incluyen, en ocasiones, distinciones basadas en diversas tradiciones, razón por la cual es necesario tener en cuenta que no es posible trasladar inmediatamente conceptos que vierten realidades jurídicas diferentes. Sobre estas variantes ver Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, "La inmunidad parlamentaria en la actualidad", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, N° 215, sept-oct 1977, pp. 207 y 208.

opera cuando los actos o ciertos actos de la persona directamente que dan fuera de la responsabilidad penal, o sea que son atípicos (Casullo Fallos: 327:4376 [2004]).

2. La doctrina tradicional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La fuente principal de estas inmunidades es el derecho anglosajón. El *Bill of Rights* inglés de 1689 estableció un modelo de protección respecto de los discursos emitidos que fue precisado por el art. I, sección sexta de la Constitución de los Estados Unidos de América (1787). Sin embargo, el máximo tribunal ha señalado que nuestra tradición protege más ampliamente la inmunidad parlamentaria debiendo tenerse en cuenta en este aspecto la influencia proveniente de los debates de la Asamblea Nacional y de las constituciones francesas de 1791 y 1793.²

Desde sus inicios la Corte Suprema de Justicia sentó un principio que ha sido reiterado desde entonces y que sirve como criterio hermenéutico para el análisis de las cuestiones relativas a inmunidades parlamentarias. Dijo así el tribunal que la inmunidad de los congresales por las opiniones que emiten en el desempeño de sus funciones debe interpretarse en el sentido más amplio (*Benjamín Calvete* Fallos: 1:287 [1864]). La Constitución Nacional no fundamenta tales inmunidades en la protección personal del individuo mismo sino que altos fines políticos se ha propuesto dirigiéndose hacia el aseguramiento de la independencia de los poderes públicos entre sí y la existencia misma de las autoridades creadas por ella (*Alem*, Fallos: 54:432 [1893]). Esta concepción básica es la que rige a los tres tipos distintos de inmunidad que contempla la Ley Fundamental:

² Sobre los rasgos fundamentales de las inmunidades parlamentarias en el derecho anglosajón ver mi artículo "La protección del discurso legislativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América", en *Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional* N° 33/34, jul.-dic. 2004, 89-130 y sobre la influencia del derecho francés ver María Angélica Gelli, *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, 2°. Buenos Aires, La Ley, 2003, pp. 516 a 531.

a. Inmunidad de expresión

El mencionado fallo *Calvete* comenzó un rosario de decisiones de la Corte Suprema que ha mantenido invariablemente el principio de protección del discurso legislativo. Existe, en ese sentido, un núcleo de significado que se refiere básicamente a las expresiones efectuadas por los parlamentarios en el ámbito del Congreso de la Nación en el ejercicio de su función o —como se señala en *Martínez Casas*— "vertidas desde una banca parlamentaria". Naturalmente que a partir de este núcleo se expande también la protección a las expresiones vertidas en el seno de las comisiones e incluso ante los medios públicos de comunicación social. Desde una perspectiva amplia es posible señalar que la protección de la inmunidad de expresión de los legisladores alcanza todas las opiniones vertidas por el parlamentario que guarden una adecuada relación de conexión con la función legislativa que desempeña (*Cossio c. Viqueira* Fallos 327:128 [2004]). Es así que el examen de los dichos del congresista debe ser efectuado teniendo en miras el desempeño de su mandato o el ejercicio de sus funciones y no el lugar en que sus opiniones hayan sido formuladas, punto que, la Corte Suprema ha enfatizado, conlleva una protección superior a la que tienen los legisladores en el derecho inglés y estadounidense aunque recientemente se ha reiterado que las expresiones vertidas deben guardar nexo directo con la función legislativa desempeñada (*Rivas*, voto de los jueces Maqueda, Zaffaroni y Lorenzetti).

b. Inmunidad de arresto

El arresto de los miembros del Congreso sólo puede tener lugar cuando el senador o diputado es sorprendido *in fraganti*; esto es, en el acto mismo de la comisión del delito. En este sentido el tribunal ha destacado que incluso las facultades del Presidente en el ejercicio del estado de sitio deben ser razonablemente ejercidas y no pueden sortear la prohibición de arresto contemplada en el actual art. 69. El objetivo del estado de sitio es defender el imperio de la Constitución (*Alem*). No se debe considerar restringida esta protección por un precedente de la Corte (*Tabares* Fallos: 119:291 [1914]) puesto que algunas de las manifestaciones allí formuladas —*obiter dicta*— sólo se encaminaban a de-

mostrar que un congresista provincial no podía hacer valer la inmunidad provincial contra decisiones de la justicia penal federal. En conclusión, la Corte puntualizó —como señalaba Zavallá— que el privilegio acordado por una constitución particular no puede tener fuerza fuera del territorio de la respectiva provincia.³

Desde esa perspectiva se consideró que es violatoria de esta inmunidad la decisión que dictó la prisión preventiva de un senador electo aunque se hubiera resuelto no efectivizarla hasta que se produjera el desafuero parlamentario, ya que la Corte entendió que se trata de una medida cautelar que restringe la libertad personal. El punto esencial aquí es que la prisión preventiva de uno de los depositarios del poder público es un acto susceptible de producir graves consecuencias políticas vulnerando la separación de poderes al perturbar la actuación del cuerpo legislativo (Ramos Fallos: 319: 3026 [1996]).

c. Inmunidad de proceso

Los legisladores carecen de una prerrogativa irrestricta para que no se deduzcan procesos en su contra. Es que el art. 70 de la Constitución Nacional no impide que se promuevan acciones criminales que no tengan origen en sus opiniones como legisladores, ni que se adelanten los procedimientos de los respectivos juicios, mientras no se afecte su libertad personal; esto es, mientras no se dicte orden de arresto o prisión, ya sea preventiva o de carácter definitivo (Ramos 319:3026 [1996]).

En una perspectiva reciente del tema, la Corte ha formulado una importante distinción respecto al alcance temporal de los arts. 69 y 70 de la Ley Fundamental. En el caso *Marín* (Fallos 327:4080 [2004]) el tribunal señaló que, si el querellado ha cesado en el ejercicio de su mandato de diputado nacional, la controversia suscitada acerca de la posibilidad de someterlo a proceso, en orden a la inmunidad consagrada por esa norma, ha quedado agotada. Sin embargo, la Corte consideró que, como consecuencia de esta circunstancia, no podía declarar abstracta la cuestión porque ello dejaría firme una sentencia que, al admitir la excepción

³ Cledomiro Zavallá, *Lecciones de Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Buenos Aires, 1937, p. 378, N° 470.

de falta de acción del congresista demandado, resultaba incompatible con la inexistencia actual de impedimentos constitucionales para someterlo a proceso. El tribunal hizo finalmente una salvedad relevante en cuanto dejó abierta la posibilidad de que la sentencia definitiva considerara la inmunidad de expresión invocada que sustentaba en el momento de realizar las expresiones. En resumen, el tribunal decidió que la inmunidad de proceso concluyó con el cese del mandato del legislador y que no es posible mantener, siquiera indirectamente, una sentencia que es onerosa por esa circunstancia. Empero, al mismo tiempo, mantuvo la protección de la opinión del congresista mediante una especie de salvaguarda prospectiva para que los tribunales inferiores no se llamaran a engaño sobre la decisión del más alto tribunal de la república.

No sólo resulta obvio que un pronunciamiento que somete a proceso a un parlamentario reviste el carácter de una cuestión federal sino que —y esto es más relevante como criterio rector de la actividad judicial— el aseguramiento de la fiel observancia de las previsiones del art. 68 de la CN es “deber inexcusable de los jueces” y admite un matiz particular y un sentido más hondo cuando se trata de opiniones críticas vinculadas con el manejo de fondos públicos emitidas por quienes forman parte de una minoría parlamentaria, cuya existencia y libre desenvolvimiento son presupuestos ineludibles del estado democrático (conf. *Rivas*). Lo que la Corte Suprema está diciendo aquí es que los magistrados deben abstenerse de oficio con razones de orden público basadas en el mismo ordenamiento constitucional cuando tiene la pretensión de examinar las opiniones de los congresistas como instrumento para ser sometidos a proceso. La instrumentación del poder judicial para restringir la expresión de un legislador debe ser cercenada desde sus inicios sin que ello pueda dar lugar a la continuación de un procedimiento que la misma Constitución impide.

La ley 25.320 —sancionada el 8 de septiembre de 2000— dispone que, cuando por parte de juez nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se abra una causa penal en la que se impute la comisión de un delito a un legislador, funcionario o magistrado sujeto a desafuero, remoción o juicio político, el tribunal competente seguirá adelante con el procedimiento judicial hasta su total conclusión. El llamado a indagatoria no se considera medida restrictiva de la libertad

pero, en el caso de que el legislador, funcionario o magistrado no corriera a prestarla el tribunal deberá solicitar su desafuero, remoción o inmunidad de arresto, la misma no se hará efectiva hasta tanto el legislador, funcionario o magistrado sujeto a desafuero, remoción o juicio político no sea separado de su cargo. Sin perjuicio de ello el proceso podrá seguir adelante hasta su total conclusión. El tribunal solicitará, al órgano que corresponda, el desafuero, remoción o juicio político, según sea el caso, acompañando al pedido las copias de las actuaciones labradas expresando las razones que justifiquen la medida. No será obstáculo para que el legislador, funcionario o magistrado a quien se le imputare la comisión de un delito por el que se está instruyendo causa tribunal, aclarando los hechos e indicando las pruebas que, a su juicio, particular o de las oficinas de los legisladores ni la interceptación de su correspondencia o comunicaciones telefónicas sin la autorización de la respectiva Cámara.

Se ha dicho que la sanción de esta ley permitirá superar aquellas interpretaciones forzadas mayormente vinculadas a intereses de algunos legisladores que pretendieron desembarazarse de un proceso penal en su contra luego de haber simulado someterse a él y la similar conducta reprochable de ciertos magistrados que, con el pretexto de requerir el desafuero, no avanzaron en las investigaciones que tenían a su cargo a pesar del voluntario sometimiento del legislador.⁴ Sin embargo, Cayuso⁵ ha criticado con énfasis la técnica legislativa de esta norma y ha sentado que lo único jurídicamente preciso, y que sin duda era necesario reglar, es que el llamado a declaración indagatoria no se considera medida restrictiva de la libertad, así como la ratificación legislativa de presentación espontánea.

⁴ Alberto A. Aragone y Luis A. Jiménez, "Inmunidad de los legisladores nacionales frente al proceso penal. Comentario a la ley 25.320", *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal* N° 15, 628, 661.

⁵ Susana Cayuso, "Desafuero y facultades disciplinarias. Intersección de una misma cuestión en el espacio constitucional", *LI* 2000-E, 1223.

Corresponde tener en cuenta en este tema que el máximo tribunal en la causa *Alfonso* (Fallos 327:3489 [2004]) estableció que debía considerarse como una sentencia firme la resolución que convocaba a un diputado nacional a una audiencia de conciliación (art. 424 del Código Procesal Penal) después de la entrada en vigor de la ley 25.320, puesto que no podrían subsanarse la lesión una vez convalidados los actos procesales cuestionados.

3. Una breve sistematización de la jurisprudencia de la Corte Suprema

Cabe señalar dentro del limitado marco del presente trabajo algunos principios que los jueces de la Corte Suprema han puntualizado respecto al análisis del sistema normativo creado por los arts. 68 a 70 de la CN:

- La inmunidad de expresión de los legisladores debe interpretarse en el sentido más amplio (*Calvete*).
- La Constitución Nacional ha buscado garantizar a los miembros del Congreso por altos fines políticos para asegurar la independencia de los poderes y la existencia misma de las autoridades de la Nación (*Ramos*). Las opiniones calumniosas o injuriosas proferidas desde una banca pueden comportar desorden de conducta y son susceptibles de originar sanciones deferidas a la decisión del cuerpo legislativo (*Alem*).
- Los tribunales no pueden someter a proceso a los legisladores para inquirir acerca de los motivos que determinan su actitud o sus móviles cuando actúan en su calidad de tales, porque ello contraría el principio de división de poderes como sistema de gobierno adoptado por la Constitución Nacional (*Martínez Casas*).
- El carácter absoluto de la inmunidad establecida en el art. 68 es inherente a su concreta eficacia. Ello supone que la atenuación de ese carácter absoluto mediante el reconocimiento de excepciones que esta norma no contiene significaría, presumiblemente, abrir un resquicio, por el cual, mediante la distinción entre opiniones lícitas o ilícitas, podría penetrar la acción perturbadora de otros poderes del

- Estado o aun de particulares. Toda incriminación a un legislador basada en las opiniones es política e institucionalmente dañosa y debe ser excluida ya que es preferible tolerar el posible y ocasional exceso de un parlamentario a introducir el peligro de que sea entorpecida la actividad del Poder Legislativo (*Cossio*)
- e. El sometimiento a proceso de los congresistas contraría el principio de división de poderes (*Martínez Casas*) y el sistema de control mutuo. El Congreso de la Nación se inserta en un sistema republicano en el cual el Parlamento no es —a diferencia de otros regímenes— el órgano estatal preeminente y en el que existen, a la vez, un sistema de división de poderes y de controles mutuos (ver considerando 25 del voto del juez Maqueda en *Cossio* y considerando 7 de la Corte de *Rivas*).⁶
- f. El arresto de los diputados o senadores sólo procede cuando son sorprendidos en el acto mismo de la comisión del delito, lo que se hace extensivo al Poder Ejecutivo incluso en ejercicio del art. 61 de la CN (*Alem*).
- g. La inmunidad parlamentaria establecida en el art. 68 no pertenece al legislador sino al cuerpo legislativo que integra (*Marcolli Fallos* 317:1814 [1994]). La Constitución Nacional no tiene por objeto la protección personal del congresista sino que se inspira en un claro objetivo institucional de división de poderes (*Varela Cif Fallos* 315:1470 [1992]). Esta doctrina ha sido superada por la interpretación recaída en el caso *Cavallo* respecto a la protección del discurso de los ministros fundada en razones de orden institucional.⁷

⁶ Para un excelente estudio respecto al modo en que los instrumentos institucionales de la división de poderes y de los controles mutuos se relacionan desde los comienzos desde nuestra vida independiente, ver Marcela Ternavasio, *Gobernar la Revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

⁷ Las consecuencias del fallo *Cavallo* van más allá del caso en cuestión porque meritan, en última instancia, a las dificultades existentes en torno a la delimitación de la función de la figura ministerial que se encuentran en los orígenes mismos de nuestra constitución misma (ver García-Mansilla, Manuel José y Ramírez Calvo, Ricardo, *Las fuentes de la Constitución Nacional*, Buenos Aires, Lexis-Nexis, 2006 pp. 73 a 79 y 111 a 118). Una perspectiva de la separación y el equilibrio de poderes que resulta más cercana a las implicancias constitucionales del derecho precedente se encuentra en Juan C. Cassagne, "Las fuentes de la Constitución Nacional y el Derecho Administrativo", diario *La Ley* del 6 de septiembre de 2007, especialmente punto VII-C.

- h. El juez debe examinar —en caso de demandas referentes a inmunidad de opinión— si la opinión guarda una adecuada relación de coherencia con la función legislativa (*Cossio y Rivas*).
- i. La inmunidad de opinión del legislador no alcanza las expresiones efectuadas a título personal escindidas del contexto de su función como integrante del Congreso de la Nación (*Luque Fallos*: 316:1050 [1993]).

4. Nuevas perspectivas

En recientes fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación —especialmente en *Cossio*, *Cavallo* y *Rivas*— los magistrados han expuesto en los mismos pronunciamientos y en votos individuales algunas consideraciones que permiten enriquecer la perspectiva institucional en el análisis de las inmunidades parlamentarias. En general, estas sentencias se dirigen esencialmente a marcar el profundo juego de interacciones entre los poderes legislativo, judicial y ejecutivo y la relación de la inmunidad parlamentaria con la misma sociedad civil. Si bien algunos de ellos —los votos individuales— no pueden ser considerados como la opinión de la Corte, resulta conveniente también tenerlos en cuenta porque el sentido de la búsqueda de un principio de razón pública en las cortes supremas⁸ mediante procedimientos deliberativos permite advertir que las sentencias definitivas absorben algunas de estas opiniones para crear un consenso básico sobre aspectos que atañen al diseño institucional de la Nación.

a. La inmunidad parlamentaria implícita de los ministros del Poder Ejecutivo

En un sistema representativo y republicano de gobierno con sustento en la soberanía del pueblo (arts. 1 y 33 de la Constitución Nacional) el principio de la igualdad civil y política (art. 16) debe regir como el criterio dominante para el análisis de toda decisión legislativa, admini-

⁸ John Rawls, *The law of peoples and The idea of public reason revisited*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1999, pp. 135 y 139 y también Kevin M. Stack, "The Practice of Dissent in the Supreme Court", 105 *The Yale Law Journal*, 2235 (1996).

nistrativa y judicial.⁹ Desde esta perspectiva, es natural señalar —como puntualizaba Gelli¹⁰— que no pueden existir inmunidades implícitas en un sistema republicano e igualitario.

No obstante, la Corte Suprema trascendió estos principios —con fundamento en el diseño institucional de la separación de poderes— al examinar la inmunidad de expresión alegada por un ministro del Poder Ejecutivo frente a una demanda penal promovida por los dichos formados en el curso de una interpelación parlamentaria. El voto conjunto de los jueces Zaffaroni y Highton de Nolasco recurrió a la mencionada distinción entre inmunidad e indemnidad para sostener que la Constitución Nacional otorga, mediante el art. 68, indemnidad a las opiniones parlamentarias siendo éstas de carácter funcional, pues lo que en verdad se halla fuera del alcance de la ley penal son los actos y no el actor por su calidad de tal, pues aun cuando el legislador cesare en su mandato sigue amparado por la indemnidad del acto. A esta afirmación le unieron una interpretación sistemática de la Ley Fundamental al señalar que el objetivo funcional y complementario que surge de las conductas previstas en los arts. 71 y 106 permiten afirmar que tales normas se encuentran dirigidas por igual a fomentar la colaboración y participación de los ministros en tareas propias del Poder Legislativo. La idea que explícitamente plantea el tribunal es que cuando un ministro concurre al recinto del Congreso en sesión parlamentaria lo hace con la protección derivada de una indemnidad implícita en cuanto no parece posible que la Constitución le haya impuesto deberes y concedido facultades sin la respectiva protección de las opiniones que emite en uso de la facultad del art. 106, o cuando cumple con las obligaciones del art. 71.

b. La interpretación sistemática de la Constitución Nacional

El examen del caso *Cavallo* permite advertir que el Tribunal reconoció —como quedó dicho— una inmunidad implícita a favor de los

⁹ Ver los principios sentados al respecto por la Corte Suprema en la causa *Hoeff Pedro Ceñido Federico c. Provincia de Buenos Aires* (Fallos:327:5118).

¹⁰ Ob. cit., 2ª ed. Buenos Aires, La Ley 2003, p. 517 (se trata de una edición anterior al fallo *Cavallo*).

ministros cuando estos comparecen a la sesión parlamentaria. La interpretación sistemática habitual de la Corte Suprema —restringida a los arts. 68 a 70 de la CN— queda así relativamente abierta respecto de los ministros, de modo que resulta ineludible ahora incorporar el texto de los arts. 71 y 106 de la Ley Fundamental a aquel sistema. Pero esto es una lectura insuficiente del tema porque, como se advierte también del voto de la mayoría, existen fundamentos constitucionales de orden normativo y de conveniencia institucional¹¹ a los que deben recurrir la Corte Suprema para extender la garantía de indemnidad de opinión parlamentaria lo necesario como para proteger a los ministros del Poder Ejecutivo.

c. Principios hermenéuticos

Tanto en *Marín* como en *Rivas* se ha dejado claramente establecido que es un deber inexcusable de los jueces adoptar las medidas convenientes para la fiel observancia de lo dispuesto en el art. 68 de la CN, a punto tal que en *Rivas* (consid. 8) se establece una regla hermenéutica para los magistrados. El máximo tribunal puntualizó que los tribunales —ante la duda respecto a si un acto se incluye o no dentro de la inmunidad de opinión— deben adoptar una regla hermenéutica a ser rigurosamente seguida para evitar que con el sostén conceptual de un fundamento aparente en aquel examen, se tratara el tema como una mera cuestión fáctica de apreciación, que por su naturaleza está reservada a la discrecionalidad de la jurisdicción, se frustré el excepcional alcance que los constituyentes asignaron de modo inequívoco a esa cláusula constitucional para garantizar la independencia funcional del Congreso de la Nación.

El objetivo aquí es claro. Lo que la Corte Suprema teme —y procura evitar mediante esta regla— es que los jueces consideren que la in-

¹¹ Alexander Bickel puntualizaba que precisamente son las legislaturas, en una democracia representativa y deliberativa, los órganos especialmente adecuados para tomar decisiones basadas en un criterio político (*policy*) basado en la conveniencia institucional que afecta a los procesos políticos (*The Least Dangerous Branch*, Indianapolis, Bibbs Merrill Educational Publishing, 1962, pp. 136 y 146) y lo que hace nuestro tribunal es, de algún modo, trasladar al Congreso la consideración sobre los alcances de esta inmunidad implícita al haber acogido en su seno al ministro para el ejercicio de las facultades previstas en los arts. 71 y 106 de la Constitución Nacional.

interpretación vinculada al patrón de conexidad adecuado entre el acto del legislador y la función legislativa se califique como un tema de hecho de la ley 48. El tribunal establece una especie de expansión preventiva de la cuestión federal respecto de una cuestión fáctica. Lo absoluto de la norma constitucional impone a la Corte Suprema la adopción de la medida preventiva a fin de evitar que se configuren excepciones que destruyan el orden institucional del sistema republicano del gobierno. La Corte Suprema absorbe así un procedimiento que corresponde habitualmente a los tribunales ordinarios —verificar si existe o no relación causal— adecuada entre la opinión y la función parlamentaria— para crear una nueva válvula de seguridad en protección del legislador: a la no justiciabilidad de la expresión del legislador se le une una cuasi no justiciabilidad a nivel de tribunal ordinario respecto del mencionado nexo. A la habitual restricción a las excepciones al principio se le une una regla hermenéutica adicional.

Esta fuerte restricción a la discreción judicial se advierte también en el caso *Marín*. La Corte Suprema bien pudo haber considerado que la cuestión de la citación del diputado Pablo Damían Fernández a una audiencia de conciliación era abstracta porque dicho congresista había cesado en su mandato. Ahora bien, la Corte advirtió que, si dejaba firme la sentencia apelada que había hecho lugar a la excepción de falta de legitimación pasiva ello sería incompatible con la inexistencia actual de impedimentos constitucionales para someter a proceso al querellado, sin perjuicio de lo que, en definitiva, se resolviera sobre la relevancia penal de la conducta imputada, en orden a la inmunidad de expresión invocada con apoyo en la condición de diputado nacional que el demandado ostentaba en el momento de realizar la expresión es que habían dado lugar a la pretensión

En resumen, la Corte entendió que la cesación de funciones del parlamentario permitía que el tribunal lo citara a la audiencia de conciliación aunque precisó —con énfasis— que ello no importaba suponer que la concurrencia a esa convocatoria hacía caer la inmunidad parlamentaria de expresión al momento en que habían sido formuladas las expresiones. El tribunal dio una *defensa débil* a la convocatoria a proceso al diputado con mandato cumplido al mismo tiempo que reservaba una *de-*

defensa fuerte para sus dichos cumplidos en ejercicio de la función legislativa. Para que no quedaran dudas al respecto —y toda vez que era la segunda vez que intervenía en la causa— el tribunal dictó resolución directa en ejercicio inusual de la facultad conferida por el art. 16 de la ley 48.¹²

4. Apertura deliberativa¹³

Los fallos *Cossio* y *Rivas* analizaron un aspecto común a la labor del legislador que se ha convertido ya en esencial para el desempeño de la función legislativa: la emisión de expresiones ante medios periodísticos. La protección alcanza inequívocamente aquí a la esfera pública en cuanto ámbito de debate extendido y peculiar de las sociedades modernas desde fines del siglo XVIII. Es verdad que en ambos casos el máximo tribunal estudió los aspectos fácticos de la cuestión relativos a la labor que desempeñaban ambos legisladores respecto a las materias sobre las que habían emitido opinión ante la prensa. Ello no debe dar lugar a engaño en cuanto a que legisladores no comprometidos en investigaciones o en trabajos de comisión estén imposibilitados de realizar similares conductas. El análisis de esa relación de conexidad que, como señalé antes, ha sido casi absorbida por la Corte, se vincula a la verificación concreta respecto a que no haya existido en estos casos —manifestaciones ante la prensa— críticas efectuadas a título personal. Dada la relación de conexidad entre la emisión de la opinión y las funciones parlamentarias, el juez debe abstenerse de seguir interviniendo en la causa.

Aquí corresponde una breve pausa. La cuestión que no es relevante cuando los dichos son formulados desde la banca se torna esencial en estos casos como demuestra la solución distinta que la Corte Suprema dio en un incidente de competencia cuando un diputado realizó declaraciones improcedentes a favor de su hijo respecto de la cono-

¹² Indirectamente la Corte sostiene el criterio de Julio Oyhanarte en cuanto señalaba que las inmunidades parlamentarias —en cuanto son una libertad pública— deben ser interpretadas extensivamente ("Las inmunidades parlamentarias", LL 51-1074).

¹³ Laura Clerico en su artículo "El caso 'Cavallo': sobre la inmunidad de opinión o el juego de las similitudes y diferencias argumentativas", JA 2005-II, 633 realiza interesantes consideraciones basadas en la democracia deliberativa y precisa las condiciones que realmente justifican la emisión de votos concurrentes en las decisiones de la Corte Suprema.

cida causa de María Soledad Morales que se venía tramitando en la provincia de Catamarca. La Corte señaló específicamente que "no puede sostenerse que exista relación alguna entre aquellas manifestaciones y el ejercicio de su mandato de legislador nacional (*Luque*)"¹⁴. La cuestión ha sido discriminada por la Corte en *Cossio* al señalar el principio general respecto a que las opiniones calumniosas o injuriosas proferidas "desde una banca parlamentaria no constituyen delito" (considerando 14) y al precisar en ese caso como en *Rivas* que sobre la base de tales premisas, y con particular referencia a los hechos de la causa, cabía concluir que las expresiones vertidas —acusación de manejos irregulares— ante un medio periodístico en el carácter de legislador nacional, guardaban un nexo directo con la función legislativa que desempeñaba.¹⁵

e. El freno inhibitorio de las amenazas judiciales

La Corte tuvo en cuenta también un efecto a veces no debidamente considerado en la obligación de resarcir en estos casos. El tribunal señaló en *Rivas* que esa obligación eventual de indemnizar los daños y perjuicios tiene una fuerza paralizadora y disuasiva que atenta contra la formación de una opinión pública vigorosa ante la amenaza de acciones penales o acciones civiles. Si bien en un sistema liberal el hablar es gratis —en términos económicos— las reglas habituales de responsabilidad civil crean un freno inhibitorio respecto de aspectos esenciales del sistema democrático como son el libre desempeño del poder legislativo y la libertad de expresión. La Corte subordina así objetivos de justicia correctiva a supuestos de alta justicia al entender que el legislador —en desempeño de su mandato— podría autocensurarse en cuanto la

¹⁴ El juez Belluscio consideró —en disidencia— que, incluso en este caso, correspondía la protección ya que las manifestaciones vertidas en el desempeño de una función de legislador se encuentra comprendidas en la inmunidad —amplia y absoluta— del art. 60 (actual 68) de la Constitución Nacional.

¹⁵ El criterio amplio de la Corte despeja la posibilidad de que actualmente se sustenten opiniones restrictivas respecto a declaraciones periodísticas como había sostenido Hernán V. Gallo en una nota del año 1991, con sustento en el fallo *Hutchinson v. Proznire* —443 U.S. 111 (1979)— de la Corte Suprema de los Estados Unidos y en las consideraciones del precedente *Martínez Casas* ("Las inmunidades parlamentarias en un fallo judicial", LL 1991-B, 382).

responsabilidad civil supone el encarecimiento de las conductas haciéndolas tanto menos atractivas cuanto mayores sean los costos que su ejercicio provoca.¹⁶

f. El reforzamiento del sistema de inmunidades basado en la soberanía popular

Debe tenerse en cuenta que, si bien la Corte Suprema señaló que la inmunidad parlamentaria no es inherente al sistema representativo republicano ni indispensable para su regular funcionamiento (*Tabanera*), los fallos más recientes del tribunal han tendido a insertar más profundamente la concepción de la inmunidad parlamentaria dentro de la estructura institucional del país. En efecto, las nuevas perspectivas favorecen la inmunidad parlamentaria como un engranaje básico en las relaciones existentes entre el sistema de división de poderes y el sistema de pesos y contrapesos —vinculados a veces con el concepto de minoría parlamentaria— y el deber de información —que podría denominarse activo y pasivo— del representante de la voluntad popular han debilitado esta aserción.

g. La división de los poderes y el sistema de controles mutuos

La Corte Suprema ha puntualizado en recientes precedentes un aspecto del diseño institucional del sistema republicano que, en ocasiones, se confunde con el concepto de la división de los poderes. En efecto, el voto del juez Maqueda en *Cossio* (considerando 25) había señalado que el desempeño de los legisladores se vincula —conjuntamente con el ejercicio de su función legislativa— al ejercicio del control de los actos de gobierno. Todo legislador es, en lo esencial, un control y un contrapeso a los proyectos y a las eventuales exorbitancias del poder administrador. El sistema de control también se realza por el art. 85 de la Constitución Nacional (según Reforma Constitucional de 1994), que ha

¹⁶ La expresión clásica de esta concepción inhibitoria mediante el encarecimiento de una actividad, ver Guido Calabresi, *El costo de los accidentes*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 44.

establecido el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, financieros y operativos como una atribución propia del Poder Legislativo. Este voto fue asumido por la mayoría —con la cita respectiva en el considerando 7°— en *Rivas* (constituida en este aspecto por los jueces Petracchi, Fayt, Highton de Nolasco, Argibay y Boggianno) como así también en los votos de los jueces Maqueda, Zaffaroni y Lorenzetti en los considerandos 23 y 24 con especial consideración hacia los poderes de investigación del Congreso. La inmunidad se incorpora —en los casos *Cossio* y *Rivas*— en una estructura de ingeniería constitucional que protege a las minorías parlamentarias frente a los embates de la mayoría de turno que puede llegar a instrumentar al poder administrador o al poder judicial para sofocar el libre discurso público sobre materias relacionadas con la función legislativa.

h. Inmunidad e indemnidad

La Corte Suprema ha mantenido, desde sus orígenes hasta la actualidad una peculiar coherencia en la protección de las inmunidades parlamentarias. A partir de esta perspectiva, los fallos dictados desde la reinstauración de la democracia en 1983 han reafirmado la peculiaridad de nuestro sistema institucional resaltando que el mencionado sistema normativo de los arts. 68 a 70 de la CN consagró un sistema de protección más amplio que el que surge de la fuente principal (Gran Bretaña y Estados Unidos de América) y las fuentes de menor importancia (el sistema parlamentario continental). La idea corporizada en las decisiones del tribunal ha sido mantener —y en lo posible ampliar— el más amplio perímetro externo de la inmunidad parlamentaria con el fin de proteger el diseño institucional que previó la Constitución Nacional para la protección de la división de poderes en general y para la custodia del Congreso Nacional en particular.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, la posibilidad de que en un futuro cercano se plantee un eventual conflicto entre estas normas protectoras de la función parlamentaria con disposiciones tales como el art. 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que asegura el acceso de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los tribunales o jueces competentes, que

la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.¹⁷ Por el momento, la cuestión sería resuelta —de existir conexidad entre la opinión del legislador y la función parlamentaria— desde una perspectiva favorable al congresal ante la firme defensa adoptada por la Corte Suprema de la expresión parlamentaria fundada sobre más en fundamentos de división de poderes y de amplitud de información que en el concepto de la libertad individual de expresión de los legisladores.

Reflexión final

A modo de conclusión, sugiero al lector una perspectiva contraláctica en un sistema democrático en el que no exista la inmunidad parlamentaria. Suponga así a un parlamentario acechado por un poder ejecutivo dominante, por una mayoría parlamentaria que lo excluye de su seno, por un poder judicial corporativo, por grupos de poder que dominan el espacio público a través de la propiedad de los medios de comunicación masiva o por la presión de grandes grupos financieros; en fin, por un conjunto que puede ser calificado como la administración y el mercado. Un parlamentario sometido a esas presiones cuando emite su opinión desde su banca se hallaría en la posición de un paria oral, por más que retóricamente alegue la representación de la soberanía po-

¹⁷ Ver Fernando M. Racimo, "El perímetro externo de la inmunidad parlamentaria", LL 2004-D, 48. Debe tenerse en cuenta —para comparar la expansión de la protección en las decisiones de nuestro más alto tribunal— que La Corte Europea de Derechos Humanos emitió los fallos "Cordova c. Italia" y "Cordova c. Italia" el 30 de enero de 2003 en los que establece criterios más restrictivos que nuestro país ya que esencialmente estableció que los sistemas nacionales no pueden establecer un marco de protección absoluta que exonere de toda responsabilidad a los parlamentarios respecto del Convenio, que, por consiguiente, las decisiones de los órganos internos deben dar la posibilidad de plantear los agravios pertinentes ante un juez, que las restricciones a la libertad de expresión de los parlamentarios sólo pueden fundarse en motivos imperiosos, que las inmunidades parlamentarias no pueden conformar una restricción desproporcionada con el derecho de acceso a un tribunal y, finalmente, que la protección de los debates parlamentarios en el seno de las cámaras legislativas es compatible con el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

pular. Su valor como representante de los intereses de sus electores sensu lato. Esta perspectiva sirve, por consiguiente, para advertir que la libertad de expresión individual o la inmunidad personal de arresto del legislador son aspectos incidentales de estas inmunidades parlamentarias porque lo esencial en estos casos es que la anulación de estas prerrogativas destruye el concepto mismo de una representación basada en el concepto de la soberanía del pueblo. Y ahora, finalmente, inquierase el lector si un legislador sometido a esa mínima expresión tiene el poder —en el sentido literal del término— para enfrentar a un poder ejecutivo arbitrario, una mayoría parlamentaria opresiva o a una supremacía económica omnipotente y piense, ahora, si la inmunidad parlamentaria es un simple artilugio anacrónico para herir el honor de otros ciudadanos o es, más bien, un mecanismo institucional del sistema representativo de gobierno que sirve para fortalecer el principio democrático de gobierno.

Bibliografía

- Alberto A. Aragone y Luis A. Jiménez, "Inmunidad de los legisladores nacionales frente al proceso penal. Comentario a la ley 25.320", *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal* N° 15, 628.
- Alexander Bickel, *The Least Dangerous Branch*, Indianapolis, Bibbs Merrill Educational Publishing, 1962.
- Guido Calabresi, *El coste de los accidentes*, Barcelona, Ed. Ariel, 1984.
- Juan C. Cassagne, "Las fuentes de la Constitución Nacional y el Derecho Administrativo", diario *La Ley* del 6 de septiembre de 2007.
- Susana Graciela Cayuso, "Desafuero y facultades disciplinarias. Intersección de una misma cuestión en el espacio constitucional", *LL*, 2000-E, 1223.
- Laura Clérico, "El caso 'Cavallo': sobre la inmunidad de opinión o el juego de las similitudes y diferencias argumentativas", *JA*, 2005-II, 633.
- Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, "La inmunidad parlamentaria en la actualidad", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, N° 215, sept-oct 1977, p. 207.
- Manuel José García-Mansilla y Ricardo Ramírez Calvo, *Las fuentes de la Constitución Nacional*, Buenos Aires, Lexis-Nexis, 2006.
- María Angélica Gelbl, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, 2ª ed. Buenos Aires, La Ley, 2003.

- Hernán V. Gullco, "Las inmunidades parlamentarias en un fallo judicial", *LL*, 1991-B, 382.
- Julio Oyhanarte, *Las inmunidades parlamentarias*, La Ley 51-1072.
- Fernando M. Racimo, "El perímetro externo de la inmunidad parlamentaria", *LL*, 2004-D, 48.
- Fernando M. Racimo, "La protección del discurso legislativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América", en *Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional* N° 33/34, julio-dic. 2004, 89-130.
- John Rawls, *The law of peoples and The idea of public reason revisited*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1999.
- Kevin M. Stack, "The Practice of Dissent in the Supreme Court", 105 *The Yale Law Journal* 2235 (1996).
- Marcela Ternavasio, *Gobernar la Revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.
- Clodomiro Zavalia, *Lecciones de Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, 1937.

LAS SESIONES LEGISLATIVAS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

Valeria M. Loira

1. Introducción

Según nuestra Constitución Nacional *un Congreso compuesto por dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación*¹.

La función primordial del Congreso es la sanción de normas jurídicas, la creación de derecho, pero también cumple importantes funciones de control sobre los otros órganos del Estado².

Las dos Cámaras funcionan en forma independiente pero con poderes coordinados e iguales. De esta manera, para llevar a cabo sus funciones, los reglamentos internos de ambos cuerpos colegiados prevén la existencia de comisiones para el análisis de los proyectos, iniciativas y asuntos que ingresan en su seno.

Luego de considerado un asunto en comisión, las Cámaras se reúnen periódicamente en pleno, en forma separada, para encargarse de la discusión, resolución y votación de los proyectos dictaminados³. En la práctica de nuestro Congreso las sesiones de las Cámaras suelen exten-

¹ Artículo 44 de la Constitución Nacional.

² Entre otras cuestiones, el Poder Legislativo es el encargado de juzgar la responsabilidad en juicio político del presidente, el vicepresidente, el jefe de gabinete de ministros, los ministros y los jueces de la Corte Suprema, por mal desempeño o por la comisión de delitos en ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes, de efectuar una moción de censura al jefe de gabinete de ministros, de interpelar a los ministros, de aprobar o rechazar la cuenta de inversión, etc.

³ En este punto es necesario señalar que no todos los proyectos que se discuten en el pleno cuentan con dictamen de comisión. El cuerpo, mediante una moción de sobre tablas puede, con una mayoría calificada, someter a consideración un asunto sin que haya sido dictaminado por la comisión respectiva.

derse hasta agotar el tema en debate, es decir, hasta culminar el proceso de toma de decisiones, pudiendo comprender una o varias reuniones⁴.

De acuerdo con nuestra norma fundamental, las sesiones pueden ser ordinarias, extraordinarias o de prórroga. Asimismo, la Comisión Informativa para que, mensual y alternativamente, el jefe de gabinete concurre a cada una de las Cámaras a brindar un informe. Por su parte, el reglamento de ambas Cámaras prevé la realización de sesiones preparatorias.

Consecuentemente, este trabajo constituye una reseña sobre las clases de sesiones previstas, tanto constitucionalmente como reglamentariamente. A tal fin, me referiré a las sesiones que se llevan a cabo en el Senado de la Nación.

2. Sesiones. Clasificación

2.a. Sesiones preparatorias

Las sesiones preparatorias son las primeras en el orden del tiempo porque se anticipan a las ordinarias. De acuerdo con el Reglamento del Senado (artículo 1°) deben realizarse el 24 de febrero de cada año o el día inmediato hábil anterior, en caso de que sea feriado y tienen por objeto elegir las autoridades y fijar los días y horas en que se realizarán las sesiones de tablas.

La Cámara está presidida por el vicepresidente de la Nación que, de acuerdo con lo que dispone el artículo 57 de la Constitución, es el presidente del Senado.

Asimismo, el artículo 58 establece que el Senado nombrará un presidente provisorio para que pueda presidir el cuerpo en caso de ausencia del vicepresidente o cuando éste deba cumplir funciones ejecutivas.

A su vez, el reglamento (artículo 2°) también prevé la elección de

⁴ Massini, Juan *En torno a las sesiones extraordinarias y de prórroga del Congreso de la Nación*, en *Revista de Derecho Parlamentario* N° 1, Dirección de Información Parlamentaria, H.C. Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 1987, p. 14.

un vicepresidente, un vicepresidente 1° y de un vicepresidente 2°.

Tanto la elección del presidente provisional, como la de los tres vicepresidentes, debe hacerse por mayoría absoluta, es decir, para resultar electos, se necesitan los votos de más de la mitad de los miembros presentes. Además, conforme el artículo 206 del reglamento, la votación debe ser nominal⁵.

Por su parte, el artículo 4° establece las distintas fórmulas de juramento religiosas y laicas. A su vez, autoriza la omisión del juramento cuando se trata de una reelección.

Los electos para ocupar cargos en la mesa del Senado duran en sus funciones hasta el último día del mes de febrero del año siguiente al de su elección. Si no se han elegido nuevas autoridades, continuarán desarrollando sus funciones hasta que así se haga. Si el presidente y los tres vicepresidentes cesan en su calidad de senadores, serán sustituidos en sus funciones por los reemplazantes previstos en el artículo 34. Es decir, en caso de ausencia o impedimento del presidente provisional y de los vicepresidentes, actuarán los presidentes de las comisiones permanentes de la Cámara en el siguiente orden: Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores y Culto, Justicia y Asuntos Penales y Legislación General, etc. (artículo 60)⁶.

Finalmente, corresponde que los nombramientos se comuniquen

⁵ Sin embargo, la votación nominal para la elección de autoridades fue obviada en las designaciones efectuadas en las sesiones preparatorias del 24 de febrero de 2005, del 22 de febrero de 2006 y del 28 de febrero de 2007. Llama la atención que los senadores para apartarse de la prescripción reglamentaria realicen una moción, o que lisa y llanamente propongan dejar de lado el reglamento. Al respecto, es importante señalar que no existe ninguna moción reglamentariamente prevista que permita obviar la votación nominal en estos casos. Por otro lado, el apartamiento del reglamento implica, en definitiva, una modificación a su texto, con lo cual para tomar una decisión de esta naturaleza es necesario que su consideración no se efectúe sobre tablas y que además, la decisión que se adopte sea por una mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara (artículo 227).

⁶ Como ejemplos de reemplazos cortos en los periodos 2002-2007, pueden citarse la sesión del 12 de junio de 2002, donde presidió el cuerpo la senadora Negre de Alonso, presidenta de la Comisión de Legislación General, la del 2 de octubre de 2002, donde presidió el senador Jorge Agúndez, presidente de la Comisión de Asuntos Penales y Regímenes Carcelarios, la sesión del 11 de abril de 2002, la del 21 de noviembre de 2002 y la del 3 y 4 de septiembre de 2003, donde presidió la senadora Fernández de Kirchner, presidenta de la Comisión de Asuntos

al Poder Ejecutivo, a la Cámara de Diputados y a la Corte Suprema de Justicia.

En la misma sesión también se designan los dos secretarios que tiene el cuerpo: el administrativo y el parlamentario y los tres prosecretarios: parlamentario, administrativo y de coordinación operativa. Tanto los secretarios como los prosecretarios, dependen directamente del presidente del cuerpo, o sea que entre ellos no existe relación de subordinación.

2.b. Sesiones ordinarias

El artículo 63 primera parte de la Constitución Nacional dispone que ambas Cámaras se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el 1° de marzo hasta el 30 de noviembre. Durante este lapso de tiempo, el Senado ejerce en plenitud la competencia que la Constitución le asigna.

La reforma constitucional de 1994 ha ampliado a nueve meses el período anual de sesiones ordinarias⁷. Los cinco meses establecidos en el texto de 1853 sólo encontraban fundamento en el tiempo que demoraban los legisladores provenientes de las provincias más distantes en llegar a Buenos Aires, la capital⁸.

Constitucionales y la sesión del 22 de junio de 2005, desde presidió el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, senador Federico Ramón Puerta. Por su parte, la sesión del 23 de mayo de 2002, además de por el presidente provisional del Senado, fue presidida por la presidenta de la Comisión de Legislación General y por el presidente de la Comisión de Asuntos Penales y Regímenes Carcelarios.

⁷ El texto del artículo 55, actual artículo 63, fue establecido en 1853 y, desde entonces y hasta 1994, ninguna de las reformas le introdujo modificaciones en orden a la duración del período ordinario de sesiones.

⁸ En aquella época, los diputados y senadores debían recorrer grandes distancias en lentos medios de transporte: la carreta y la diligencia; y para trasladar sus cartas y documentos sólo podían utilizarse esos dos medios, o acaso un letero —no menos lento, en definitiva—, el mensajero (el chasqui). En efecto, para no desarraigarse al representante del pueblo o de las provincias del medio en que vivía, y evitar que perdiera contacto con sus necesidades, era necesario darle tiempo para que pudiera cumplir con sus funciones legislativas en la Capital, pero simultáneamente, darle tiempo para que viviera en el lugar que estaba representando. Conf. Izquierdo, Florentino "Funcionamiento y acceso en el Poder Legislativo" en La Ley 1991-C p. 943.

Para comenzar sus sesiones las cámaras necesitan contar con la mayoría absoluta de sus miembros presentes. Es decir, en el caso del Senado, el número constitucionalmente requerido es de 37 legisladores⁹.

Por su parte, el artículo 17 del Reglamento del Senado establece que son sesiones ordinarias las que se celebran en los días y horas fijados por el artículo 1°. Al respecto, quiero señalar que cuando el reglamento se refiere en el artículo 17 a las sesiones ordinarias, en realidad debió utilizar el término "sesiones de tablas". La misma aclaración cabe para el artículo 1°. Lo cierto es que dentro del período ordinario de sesiones establecido constitucionalmente, se pueden celebrar distintos tipos de sesiones, entre ellas las de tablas que son las que se realizan en los días y horas determinados por los senadores en la sesión preparatoria. En este sentido, el Reglamento de la H. Cámara de Diputados en su artículo 30, utiliza correctamente el término de sesiones de tablas en lugar de ordinarias.

Entonces, dentro del período ordinario de sesiones constitucionalmente establecido pueden celebrarse:

Sesiones de tablas

Sesiones especiales → Sesiones secretas

Sesiones de incorporación de electos

Sesiones informativas del jefe de gabinete

2.b.1. Sesiones de tablas

Son las que se realizan los días y horas preestablecidos de conformidad con el artículo 1° del reglamento.

El Senado, en las sesiones preparatorias de los años 2002 a 2007, ha determinado como días para realizar sus sesiones de tablas los miércoles y los jueves¹⁰. En cuanto al horario, los años 2005, 2006 y 2007, la

⁹ En el Senado, es práctica habitual que el quórum se verifique antes de comenzar la sesión y luego al momento de la votación. Sin embargo, el artículo 193 del reglamento establece que ningún senador puede ausentarse durante la sesión sin dar aviso de ello al presidente.

¹⁰ Circunstancia que, además de obedecer a la decisión anual del cuerpo, responde a las costumbres de los senadores de pasar parte de la semana en la provincia que representan.

Cámara decidió sesionar a las 15 horas. En el año 2002, a las 16 horas y en el año 2003 a las 15:30 horas. En cambio, en la sesión preparatoria del año 2004 se estableció que el Senado efectuaría sus sesiones de tablas a partir de las 10 de la mañana.

De todas formas, más allá de que la Cámara determina los días y los horarios de comienzo de las sesiones de tablas, nada impide que en situaciones particulares, se aprueben resoluciones proponiendo modificar los días y la hora anteriormente fijados. Como ejemplo, puede citarse el proyecto de resolución S. 199/01 del senador Menem y otros, que disponía la posibilidad de sesionar en forma permanente para tratar todos los proyectos que promoviera el Poder Ejecutivo relacionados con medidas para paliar la crisis que vivía el país. Este proyecto fue discutido y aprobado sobre tablas con modificaciones en la sesión especial del 20 de marzo de 2001¹¹.

2.b.2. Sesiones especiales

El Reglamento del Senado prevé que las sesiones especiales son las que se celebran en otros días y horas distintos de los establecidos para las sesiones de tablas (artículo 17). La Cámara puede celebrar sesión pública especial a petición de 5 o más senadores o del Poder Ejecutivo. El pedido debe expresar el motivo por el cual se la solicita, y en caso de ser formulado por senadores debe vincularse con un proyecto que haya tenido ingreso por Mesa de Entradas. Asimismo, cabe mencionar que el artículo 99 inc. 4° de la Constitución Nacional hace una referencia a las sesiones especiales, en tanto dispone que el presidente de la Nación nombra a los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado, en sesión pública convocada al efecto.

No obstante la norma reglamentaria, el Senado ha celebrado desde el año 2001 la mayoría de sus sesiones especiales los días fijados para sus sesiones de tablas. Pueden citarse como ejemplo, las efectuadas el 9 de octubre de 2002 para derogar los regímenes jubilatorios especiales, el 13 de noviembre de 2002 donde se discutió la reforma del reglamento,

¹¹ La sesión especial se efectuó por pedido del senador Gioja y de otros senadores mediante la presentación del expediente S. 190/01.

el 7 de mayo de 2003 donde se hizo un homenaje con motivo del sesquicentenario de la sanción de la Constitución de 1853 y el 6 de abril de 2005 donde se homenajeó a Juan Pablo II, entre otras. Como excepción, puede mencionarse la sesión especial llevada a cabo el martes 11 de septiembre de 2001, como consecuencia de los atentados terroristas ocurridos en Estados Unidos de Norteamérica.

2.b.2.1. Sesiones secretas

Es hoy una práctica generalizada, por más que algunas Constituciones no lo prevean, que las sesiones de las cámaras legislativas sean públicas. En el caso del Poder Legislativo nacional, si bien la Constitución no lo dispone expresamente¹², esta práctica es una consecuencia necesaria de la publicidad que deben tener los actos de gobierno, conforme su artículo 1°, porque sin ella no podría la sociedad tener conocimiento exacto de la clase de conducta observada por sus representantes, y no sería posible hacer efectiva la responsabilidad de éstos. Los debates parlamentarios públicos ejercen una saludable influencia sobre la cultura política de los ciudadanos, educan paulatinamente al pueblo y sirven para explicar el sentido y el alcance de las leyes que se sancionan¹³. Sin embargo, el artículo 18 del Reglamento del Senado establece que con carácter excepcional las sesiones pueden ser secretas:

- a. Cuando se trate de cualquier asunto que tenga el carácter de secreto a criterio de la Cámara, la que debe aprobarlo con mayoría de dos tercios.
- b. Por resolución fundada del presidente.
- c. Por pedido del Poder Ejecutivo.
- d. A petición fundada de cinco o más senadores.

¹² No hay en nuestra Constitución una norma general sobre el carácter público de las sesiones. Si, una norma especial, el artículo 59 sobre juicio público del Senado a los acusados por la Cámara de Diputados. *Conf. Bidart Campos, Germán, El Derecho Constitucional del Poder*, Ediar, Buenos Aires, 1967, T. I, pp. 260/261.

¹³ Jiménez de Aréchaga, Justino, *El Poder Legislativo*, Tip. Escuela Nacional de Artes y Oficios, Montevideo, 1966, T. II, p. 97.

Este artículo fue modificado en la reforma del reglamento llevada a cabo a fines del año 2002. Si bien se conservó la atribución de celebrar sesiones secretas que traía el anterior texto reglamentario, se agravaron los recaudos necesarios para que sea posible llevarlas a cabo¹⁴. De todas formas, y tal como lo sostiene Sagüés, *el sigilo legislativo debe ser razonable, proporcionado y respetuoso de la dignidad del hombre*¹⁵.

Las sesiones secretas son sesiones especiales (artículo 17). El secretario parlamentario debe labrar un acta, en el caso de que no concurren taquígrafos, que debe ser leída en la misma sesión y debe ser aprobada por el cuerpo. Estas actas y las versiones taquígráficas que se tomen, en su caso, formarán libros que conservará el secretario en un archivo especial.

A las sesiones secretas sólo pueden concurrir, además de los senadores, los secretarios y prosecretarios, los ministros del Poder Ejecutivo¹⁶ y los taquígrafos que el presidente designe. También pueden asistir los diputados nacionales, si se trata de sesiones de carácter legislativo (artículo 24)¹⁷. Iniciada una sesión secreta, la Cámara podrá continuarla en forma pública cuando lo estime conveniente (artículo 21).

En el Senado, se han celebrado sesiones secretas debido a dos circunstancias: en primer lugar, desde el año 1877 hasta el año 1992, los acuerdos se otorgaron en sesiones secretas. Recién en dicho año, el cuerpo sustituyó el artículo 22 reformado en 1877 (artículo 18 de ese entonces) y estableció la consideración en sesión pública de los pliegos enviados por el Poder Ejecutivo, a través de los cuales se solicita el acuerdo para los

¹⁴ Durante el debate llevado a cabo en el Senado el 13 de noviembre de 2002 la senadora Fernández de Kirchner, presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales y miembro informante del dictamen de reforma del reglamento, sostuvo que la posibilidad de realizar este tipo de sesiones se torna más rigurosa con la modificación incorporada. En igual sentido, la senadora Escudero afirmó que hay modificaciones que hacen a la demanda de mayor transparencia en el funcionamiento del cuerpo y destacó la limitación de las causas para solicitar la realización de sesiones secretas, entre ellas.

¹⁵ Sagüés, Pedro N., *Las leyes secretas*, Depalma, Buenos Aires, 1977, p. 70.

¹⁶ A diferencia de lo que establece el reglamento de la H. Cámara de Diputados no se mencionan como autorizados a los secretarios de Estado (artículo 33).

¹⁷ El reglamento de la H. Cámara de Diputados no establece esta restricción respecto de la concurrencia de senadores a las sesiones secretas que realice (artículo 33).

funcionarios indicados constitucionalmente¹⁸.

Consecuentemente, durante 115 años, todos los acuerdos que otorgó el Senado se efectuaron en sesión secreta. A modo de ejemplo, voy a mencionar el número de acuerdos a jueces y fiscales que se otorgaron en sesión secreta desde 1983 hasta 1991.

En 1983 el Senado aprobó 6 acuerdos¹⁹; en 1984, 473; en 1985, 50; en 1986, 25; en 1987, 25; en 1988, 37; en 1989, 30; en 1990, 63 y en 1991, 91²⁰.

En segundo lugar, vale agregar que el artículo 5° del Reglamento del Senado constituido en Tribunal de Enjuiciamiento Político establece que la sesión para expedirse sobre la apertura a prueba puede ser pública o secreta. A su vez, el artículo 10 del mismo reglamento dispone que la deliberación sobre los cargos se hará en forma secreta.

Al respecto, quiero señalar que la sesión de apertura a prueba, desde el año 1983 hasta la fecha, siempre se hizo en forma pública. En cambio, en los 16 juicios políticos que llegaron a su epata final desde 1983 hasta la actualidad, las deliberaciones sobre los cargos se efectuaron siempre en forma secreta²¹.

2.b.3. Incorporación de electos

El artículo 7° del Reglamento del Senado prevé que el 29 de noviembre de cada año de renovación de la Cámara, o el día inmediato hábil anterior si fuera feriado, se reunirá el Senado para incorporar a los se-

¹⁸ La reforma reglamentaria se aprobó en la sesión del 12 de junio de 1877 (Diario de Sesiones H. Senado de la Nación, 1877, p. 178). El artículo 18 del reglamento quedó redactado de la siguiente manera: "Las sesiones serán públicas, pero puede haberlas secretas a petición del gobierno o de tres senadores. Será siempre secreta toda sesión en que se trate de los acuerdos pedidos por el Poder Ejecutivo para el nombramiento o remoción de funcionarios públicos".

¹⁹ Ese año se aprobaron los acuerdos de los cinco jueces que iban a integrar la Corte Suprema de Justicia de la Nación: doctores Belluscio, Caballero, Carrió, Fayt y Petracchi y del procurador general de la Nación, doctor Gauza.

²⁰ Datos suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

²¹ Desde el retorno a la democracia en 1983, hubo 21 jueces sometidos a juicio político. De ellos, 18 casos llegaron a su instancia final, resultando algunos jueces absueltos y otros condenados. Jueces absueltos: Gerardo Walter Rodríguez. Absuelto el 2 de octubre de 1996.

nadores electos que han presentado su título otorgado por la Justicia Nacional Electoral y para expedirse sobre los títulos otorgados a los suplentes.

Los títulos que se reciben pasan a la Comisión de Asuntos Constitucionales o a la Comisión Especial de Poderes, designada al efecto cuando aquélla no esté constituida, a fin de que se expida sobre ellos. El reglamento admite como impugnaciones las formuladas por un partido político organizado en el distrito que lo eligió, por quien ha sido votado en la misma elección o por un senador o una institución o particular responsable a juicio del Senado, que impugnen al electo por falta de cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 55 de la Constitución Nacional.

En la sesión indicada, los electos forman quórum para la consideración de sus títulos, pero no pueden votar en los propios. Finalmente son incorporados mediante el juramento (artículo 10).

Si bien la norma reglamentaria se refiere a la incorporación de electos, en la práctica, en esa sesión lo que el Senado lleva a cabo es la consideración del dictamen que analizó los títulos de los senadores que han resultado electos y la toma de juramento de aquellos respecto de los cuales haya decidido aprobar sus títulos. La incorporación, esto es, el comienzo del mandato, se produce recién el 10 de diciembre.

Independientemente de lo establecido por la norma mencionada, en la renovación parcial del cuerpo producida en el año 2005 se procedió

(DR-JP (R) 25/98), Juan Carlos Vera Ocampo. Absuelto el 26 de noviembre de 1997 (DR 1224/97), Beatriz Celia Marino. Absuelta el 20 de mayo de 1998 (DR-JP (M) II/98), Jorge Pizarro. Absuelto el 29 de agosto de 2001 (DR-642/01), Norberto Mario Oyazalde. Absuelto el 11 de septiembre de 2001 (DR 691/01), Guillermo Juan Tiscornia. Absuelto el 18 de septiembre de 2001 (DR 693/2001). **Jueces destituidos no inhabilitados:** Luis Armando Balaguer. Destituido el 23 de junio de 1993 (DR-JP (R) 10/93), Julio Fernando Correa. Destituido el 28 de junio de 1995 (DR-JP (C) 5/95), Carlos Jorge Branca. Destituido el 18 de diciembre de 1997 (DR-1236/97), Francisco Miguel Ángel Trovato. Destituido el 18 de diciembre de 1997 (DR-1236/97), Hernán Gustavo Bernasconi. Destituido el 4 de noviembre de 1999 (DR-835/99), Eduardo Moliné O'Connor. Destituido el 3 de diciembre de 2003 (DR-1116/03). **Jueces destituidos e inhabilitados por tiempo indeterminado:** Alberto Oscar Nicolsa. Juez destituido e inhabilitado por tiempo indeterminado el 19 de noviembre de 1992 (DR-JP 16/92), María Rosa García Foucault. Destituida e inhabilitada por tiempo indeterminado el 4 de agosto de 1994 (DR-JP (CF) 13/94) y Anonio Boggiano. Destituido e inhabilitado por tiempo indeterminado el 28 de septiembre de 2005 (DR-1128/05).

de la siguiente manera: en la sesión del 23 de noviembre se produjo la aprobación del dictamen emitido por la Comisión de Asuntos Constitucionales con los títulos de los senadores titulares y suplentes de las provincias que renovaban a sus representantes (con exclusión de Buenos Aires y Formosa) y luego, en la sesión del 29 de noviembre, se tomaron los juramentos²².

Como consecuencia de este desdoblamiento, en la sesión del 29 de noviembre, con la presencia de todos los senadores electos se procedió a la ratificación del dictamen aprobado en la sesión del 23 de noviembre²³. Esto fue necesario a fin de evitar cuestionamientos de parte de los senadores electos ya que la razón de ser de la norma reglamentaria (artículo 7) es garantizar no sólo la posibilidad de dar quórum, sino también el derecho de los senadores de estar presentes para controlar la sesión y, de ser necesario, poder hacer uso de la palabra para ejercer el derecho de defensa ante la presentación de una impugnación a sus títulos²⁴.

2.b.4 Sesión informativa del Jefe de Gabinete

El jefe de gabinete debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus cámaras para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Nacional.

El reglamento del Senado ha regulado en el artículo 215 el procedimiento relativo a la sesión informativa dispuesta constitucionalmente. A estos fines, se acuerda un sistema de coordinación con la Comisión de

²² Además de votarse, previamente, un nuevo dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales con la aprobación de los títulos de los senadores titulares y suplentes de las provincias de Buenos Aires y Formosa.

²³ Conf. Versión taquigráfica H. Senado de la Nación del 23 de noviembre de 2005 y 29 de noviembre de 2005.

²⁴ Al respecto, el Reglamento de la H. Cámara de Diputados establece en su artículo 2° expresamente la posibilidad de hacer uso de la palabra. El artículo en su parte pertinente dispone "... en los años de renovación de Cámara se considerarán las impugnaciones por negación de las calidades exigidas por el artículo 48 de la Constitución Nacional, se leerán los escritos recibidos y será concedida la palabra a los diputados que quieran formular alguna impugnación y a los afectados por la misma..."

Labor Parlamentaria para establecer día y hora de la sesión; se exige al jefe de gabinete que entregue por escrito su informe y se le otorga un plazo de cuarenta minutos para exponer, aunque ese plazo puede prorrogarse. Por su parte, los bloques pueden presentar los temas acerca de los cuales solicitarán aclaraciones y ampliaciones y disponen en su conjunto de ciento ochenta minutos para formularlas o para efectuar preguntas sobre el informe expuesto. El tiempo acordado a los distintos bloques se distribuye en proporción a la cantidad de sus integrantes, estableciéndose un mínimo de diez minutos por bloque. El jefe de gabinete cuenta con veinte minutos para responder las solicitudes efectuadas y puede solicitar breves cuartos intermedios para ordenar las respuestas. Asimismo, puede, excepcionalmente, responder algunas preguntas por escrito dentro de los diez días posteriores a la sesión.

Señala Rennella²⁵ que es interesante observar la evolución reglamentaria verificada en el Senado con relación a estas visitas o informes mensuales del jefe de gabinete y un alto cumplimiento de este trámite constitucional, que tras algunos años de vigencia, suscitó diversas quejas de los legisladores. Esta situación fue decantando y tras un primer intento fallido por modificar el Reglamento de la Cámara de Senadores, finalmente, esto se logró en el año 2000 acordándose, entre otras, las siguientes reformas: a) se le quitó al jefe de gabinete la exclusividad en la determinación del tema a desarrollar en su exposición, pudiendo los bloques parlamentarios hacerle llegar requerimientos, informes o ampliaciones tanto sobre los temas propuestos por el jefe de gabinete como sobre los que proponga la Cámara; b) el plenario de labor parlamentaria fue facultado para introducir tres temas adicionales al propuesto, e inclusive, se le atribuyó la posibilidad de incorporar como tema nuevo un hecho de gravedad institucional, hasta el inicio de la sesión informativa; c) se obligó al jefe de gabinete a remitir su informe y las respuestas a los requerimientos puntuales de los legisladores por escrito y con dos días hábiles previos a la sesión.

²⁵ Rennella, María Paula, *El control parlamentario en el ordenamiento jurídico argentino*, en: *Revista Documentación Administrativa*, 269-270, mayo-diciembre de 2004, "El derecho administrativo en Argentina: situación y tendencias actuales II", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004, pp. 216 y 217.

La segunda etapa, cuyo inicio podría fijarse al momento de la implementación de las reformas descriptas, si bien es cierto que dotó a las sesiones informativas de mayor dinamismo, no lo es menos que se caracterizó por un notable incumplimiento por parte del jefe de gabinete de turno en lo referente a su presencia mensual en las Cámaras y por el aparente desinterés de los legisladores en dedicar su tiempo a escuchar el referido informe. Sin embargo, ello no detuvo la gran cantidad de preguntas que los legisladores envían por escrito previamente, en las que se destacan una diversidad de inquietudes e intereses, incluso cuestiones que efectivamente nada tienen que ver con la marcha del gobierno, conforme lo que dispone la manda constitucional.

Del texto del artículo 101 de la Constitución Nacional surge que el nombrado funcionario debe brindar información sobre la aplicación y/o ejecución de las políticas públicas trazadas por el Poder Legislativo y ejecutadas por el órgano ejecutivo.

Sin embargo, es habitual que los legisladores no sólo realicen preguntas vinculadas con ello, sino que, también, hagan uso de esta instancia para formular todas aquellas preguntas que quieran hacer, hayan sido o no objeto de un proyecto de comunicación con pedido de informes al Poder Ejecutivo. En definitiva, como afirma Rennella *esta circunstancia nos permite aventurar que tal vez, el interés por la sesión termina cuando el legislador ha logrado tener en su poder la información que oportunamente requirió por escrito, y comienza cuando ésta no lo satisface*²⁶.

2.c. Sesiones extraordinarias

De acuerdo con lo que establece el artículo 99 inciso 9 de la Constitución Nacional, el presidente de la República está facultado para convocar a sesiones extraordinarias cuando un grave interés de orden o progreso lo requiera. La evaluación de cuándo se dan esas circunstancias queda librada a la apreciación política del titular del Poder Ejecutivo y a su criterio discrecional.

²⁶ Rennella, *op. cit.* (25), p. 217.

Si bien la Constitución no lo dice expresamente, la doctrina ha entendido que las sesiones extraordinarias deben realizarse entre los meses de diciembre y febrero.

En las sesiones extraordinarias sólo pueden considerarse los temas de la convocatoria y tratarse los proyectos enviados al efecto por el Poder Ejecutivo. En cambio, conforme una doctrina pacífica que sostiene cuanto al tratamiento de los proyectos de resolución y declaración en presentación de proyectos en general.

Considero importante señalar acá que cierta doctrina interpreta que si bien el artículo 63 de la Constitución Nacional establece que el Poder Ejecutivo puede convocar a sesiones extraordinarias, en ningún momento prohíbe que el Congreso pueda reunirse aunque no sea convocado por el Poder Ejecutivo. Se argumenta en tal sentido que la Constitución Nacional establece de modo explícito cuál es el período en el cual el Congreso está obligado a sesionar, pero no niega su facultad de seguir sesionando fuera de dicho período. Los sostenedores de esta postura se basan en el refuerzo de los controles republicanos, ya que, sostiene, se podría dar el caso de que el Poder Ejecutivo esperara el receso parlamentario para emitir decretos sobre decisiones que no está capacitado para tomar, y entonces en estos casos, si el Congreso quedara sin posibilidad de autoconvocatoria se estaría afectando su poder de efectuar la supervisión legislativa que le compete, lo que implicaría poner en riesgo la deliberación pública y socavar la soberanía popular.

2. d. Sesiones de prórroga

El artículo 63 de la Constitución Nacional dispone: "Ambas Cámaras se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el primero de marzo hasta el treinta de noviembre. Pueden también ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la Nación o prorrogadas sus sesiones".

La norma transcrita innova varios aspectos, respecto del anterior artículo 55 de la Constitución de 1853-1860.

En primer lugar, se contempla de modo expreso la posibilidad de autoconvocatoria de las Cámaras, al preceptuarse que "se reunirán por sí mismas", si el presidente de la Nación no realiza la apertura anual dis-

puesta en el artículo 99, inciso 8 de la Constitución Nacional.

En segundo lugar, se extiende el período de sesiones ordinarias, que ahora comienza el primero de marzo y concluye el treinta de noviembre. Esto no sólo implica la posibilidad de una mayor actividad legislativa, sino que también fortalece la independencia del parlamento, por reducir notablemente los plazos en que el Poder Ejecutivo puede gobernar el país sin que el Congreso se encuentre en funciones²⁷.

Con relación a la posibilidad del Congreso de prorrogar sus sesiones ordinarias Bidart Campos²⁸ afirma que la sola circunstancia de que la prórroga de las sesiones aparezca incluida entre las facultades presidenciales (artículo 99 inciso 9 CN), no significa que tal atribución le sea exclusiva y excluyente. Y agrega, que todo lo que en la medida de una interpretación posible y coherente, permita independizar a un órgano de otro, debe facilitarse, sobre todo si se tiene en cuenta el principio de que cada uno de los poderes es orgánica y funcionalmente autónomo; la división de poderes ha de considerarse impuesta, a menos que exista norma constitucional en contrario.

Helio Juan Zarini²⁹, sostiene que debido al período señalado por la Constitución para sesiones ordinarias, puede suceder y ello ocurre con frecuencia que muchos proyectos de ley, al finalizar ese lapso, no cuenten con sanción. Por eso, el artículo 63 de la Constitución Nacional prevé la prórroga de las sesiones ordinarias. La doctrina mayoritaria sostiene que la exclusividad de la convocatoria presidencial que establece esa norma se refiere sólo a las sesiones extraordinarias, pero no impide que el propio Congreso pueda prorrogar sus sesiones ordinarias. De ahí que esa prórroga sea facultad concurrente: pueda disponerla el Congreso o pueda hacerlo el Poder Ejecutivo³⁰. Al respecto, considero que la buena doctrina constitucional es la de que el Congreso puede reunirse por derecho pro-

²⁷ Rosati Horacio, Barra Rodolfo, García Lena Alberto, Massatta Héctor, Palao Enrique, Quiroga Lavié Humberto: *La Reforma de la Constitución Nacional*, explicada por los miembros de la Comisión de Redacción, con la colaboración del Dr. Jorge Mossé Iturraspe, Editorial Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, p. 408.

²⁸ Bidart Campos, Gerardo: *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Edias, pp. 537 y ss.

²⁹ Zarini, Helio Juan: *Constitución Argentina Comentada y Concordada*, Astrea, p. 254 y c.

³⁰ En igual sentido, Ekmejdjan, Miguel Ángel en su *Tratado de Derecho Constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 2000, p. 330.

pio, sin necesidad de convocatoria del Poder Ejecutivo, sea en sesiones ordinarias o de prórroga. Admitir una interpretación contraria desnaturalizaría el sistema de equilibrios y controles recíprocos organizados por nuestra Constitución entre los órganos de gobierno.

Para Gregorio Badeni³¹, en nuestra práctica constitucional, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias y de prórroga siempre fue dispuesta por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, un sector de nuestra doctrina constitucional, entiende que, sin perjuicio de la facultad presidencial para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias o de prórroga, el Congreso tiene la facultad de auto convocarse para funcionar en este tipo de sesiones.

Asimismo, en defensa de esta atribución del Congreso, se destaca que una interpretación contraria, alteraría el sistema republicano de gobierno, ya que no es posible que la existencia y funcionamiento de uno de los poderes del Estado, dependa de la voluntad de otro poder. En este sentido, el sistema de frenos y contrapesos descrito por Montesquieu, y analizado por Lowestein, quedaría reducido a una mera declaración vacía de contenido. Se alterarían los equilibrios y controles recíprocos entre los órganos de gobierno, establecidos en la Constitución Nacional, con el fin de evitar la supremacía de alguno de ellos³².

También se ha dicho que un poder que dependa de la voluntad de otro órgano de gobierno, no es tal poder sino sólo en el nombre. Interpretar restrictivamente la facultad de las Cámaras para prorrogar por sí las sesiones ordinarias, importaría negarles la independencia de los otros poderes del Estado y vulnerar el principio de división de poderes.

2. e. Asambleas Legislativas

Las Cámaras normalmente sesionan por separado, pero, en ciertas ocasiones, lo hacen en forma conjunta. Las sesiones de Asamblea Legislativa están previstas constitucionalmente y se realizan en el recinto

³¹ Badeni, Gregorio: *Reforma Constitucional e Instituciones Políticas, Ad-Hoc*, Bs. Aires, pp. 280/3.

³² González Calderón, Juan: *Derecho Constitucional*, tomo II, pp. 466/7, 1930.

de la Cámara de Diputados debido a su mayor amplitud³³.

Se llevan a cabo en los siguientes casos: a) proclamación de la elección directa del presidente y vicepresidente de la Nación (Código Electoral Nacional, artículo 120 y cc.), b) consideración de la renuncia del presidente y vicepresidente de la Nación (artículo 75 inciso 21), c) elección del presidente de la Nación en caso de acefalía de la República (artículo 88 CN y Ley 20.972), d) recepción del juramento del presidente y del vicepresidente de la Nación (artículo 93, CN) y e) apertura, por el presidente de la Nación, de las sesiones ordinarias y lectura de su memoria sobre el estado del país (artículo 99 inciso 8 CN). Además, se ha hecho costumbre que las Cámaras acuerden por sí mismas la realización de asambleas, a veces denominadas "extraordinarias", para recibir a personalidades extranjeras o para brindar un marco solemne a acontecimientos a los que se le atribuye un especial significado³⁴.

A fines del año 2001 y principios de 2002 se llevaron a cabo tres Asambleas Legislativas: a) el 21 de diciembre de 2001 para aceptar la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, b) el 22 de diciembre de 2001 para designar como presidente a Adolfo Rodríguez Saa y c) el 1º de enero de 2002 para aceptar la renuncia a Adolfo Rodríguez Saa y designar nuevo presidente a Eduardo Duhalde.

3. Conclusión

Comprender y diferenciar las diferentes clases de sesiones así como los aspectos que de ellas se derivan, no sólo regulados por la propia constitución formal y los reglamentos internos de cada Cámara sino

³³ Al respecto, es interesante señalar que el artículo 86 inc. 11 de la Constitución de 1853/60 disponía que "El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...) Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso reunidas al efecto ambas Cámaras en la Sala del Senado (...)" Sin embargo, razones de espacio imposibilitaban la utilización del recinto de la Cámara alta a esos fines, con lo cual nunca se pudo cumplir con la norma. Afortunadamente la reforma constitucional de 1994 solucionó la contradicción al eliminar las palabras "en la Sala del Senado".

³⁴ Molinelli, Guillermo: *Una cronología de los períodos de sesiones del Congreso argentino (1854-1986)*, en *Revista de Derecho Parlamentario*, N° 3, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación, p. 63.

también por las reglas que surgen de la práctica o costumbre parlamentarias, lleva a un mejor entendimiento del funcionamiento de los cuerpos parlamentarios en la dinámica del derecho constitucional del poder. Contribuir a esto último ha sido mi intención al escribir estas páginas.

Bibliografía

- Badeni, Gregorio, *Reforma constitucional e instituciones políticas*, Ad-Hoc, Buenos Aires.
- Bidart Campos, Germán, - *El Derecho Constitucional del Poder*, Editorial Ediar, Buenos Aires, 1967.
- *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Editorial Ediar, Buenos Aires.
- Izquierdo, Florentino, *Funcionamiento y receso en el Poder Legislativo*, La Ley 1991-C, p. 943.
- Ekmekdjian, Miguel Angel, *Tratado de Derecho Constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 2000.
- González Calderón, Juan, *Derecho constitucional argentino. Historia, teoría y jurisprudencia de la Constitución*, Tomo II, Editorial Lajouane y Cía, Buenos Aires, 1930.
- Jiménez de Arechaga, Justino, *El Poder Legislativo*, Tip. Escuela Nacional de Ares y Oficios, Montevideo, 1906, Tomo II.
- Massini, Juan: *En torno a las sesiones extraordinarias y de prórroga del Congreso de la Nación*, en *Revista de Derecho Parlamentario* N° 1, Dirección de Información Parlamentaria, H. Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 1987.
- Molinelli, Guillermo: *Una cronología de los períodos de sesiones del Congreso argentino (1854-1986)*, en *Revista de Derecho Parlamentario*, N° 3, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.
- Rennella, María Paula, *El control parlamentario en el ordenamiento jurídico argentino*, en *Revista Documentación Administrativa*, 269-270, mayo-diciembre de 2004, "El derecho administrativo en Argentina: situación y tendencias actuales II", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004.
- Rosatti Horacio, Barra Rodolfo, García Lema Alberto, Masnatta Héctor, Paixao Enrique, Quiroga Lavié, Humberto: *La Reforma de la Constitución Nacional*, explicada por los miembros de la Comisión de Redacción, con la colaboración del Dr. Mosset Iturraspe, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires.
- Sagúes, Pedro N., *Las leyes secretas*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1977.
- Zarini, Helio Juan, *Constitución argentina comentada y concordada*, Editorial Astrea.

EL VICEPRESIDENTE DE LA NACIÓN COMO PRESIDENTE DEL SENADO

Pablo Gustavo Hirschmann

1. Introducción

Reseñaré en el transcurso de este trabajo algunos aspectos de una de las magistraturas más complejas que ha creado la Constitución Nacional: la Vicepresidencia. Su complejidad tiene origen en varias causas. La primera de ellas es la inserción institucional, elegido en la fórmula que integra junto con el presidente —único titular del Poder Ejecutivo Nacional (Art. 87 de la Constitución Nacional)— la Constitución, mientras sea vicepresidente, lo injerta en la Cámara de Senadores —una de las dos cámaras que componen el Congreso—, compuesta por tres representantes de cada provincia y de la ciudad de Buenos Aires, elegidos directamente por el pueblo de cada distrito, para que la presida (Art. 57). De allí deriva la segunda fuente de la complejidad constitucional de esta magistratura, que pasa por su valoración. Llevando las cosas al extremo alguien podría decir que mientras gobierna el presidente, el vicepresidente, en el Poder Ejecutivo, no es nada y, acentuando, si cabe aún más, un juicio tan extremo, podría agregar que, si bien ordena los debates en el Senado, tampoco es un senador. A una posición tan extremista fácilmente podría replicársele que el vicepresidente es un integrante necesario de la fórmula presidencial más votada y que, como componente de dicha fórmula, no sólo es el sucesor natural, democráticamente elegido del presidente, sino que también obtuvo más votos que cualquiera de las fórmulas llevadas a integrar el Senado. La fuerza de la crítica extrema y la contundencia de la réplica no hacen más que mostrar la complejidad de este rasgo de la Vicepresidencia. La tercera causa de la complejidad de esta magistratura constitucional es que, acudiendo a la categoría aristotélica, el vicepresidente es, a la vez, un magistrado en potencia, porque puede ser Presidente y un magistrado en acto, porque mientras es vicepresidente preside el Senado.

La complejidad de la Vicepresidencia es un estímulo para analizar, comprendiendo todos sus matices, a esta magistratura constitucional, pues se trata de un espacio donde convergen dos poderes del Estado —el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo—, el régimen electoral, el derecho parlamentario y, por la representación de los integrantes de la cámara que el vicepresidente preside, el federalismo.

La variedad de matices que caracteriza a la Vicepresidencia lleva a observar que el mayor interés que ha despertado esta magistratura constitucional pasa por el rol del vicepresidente como compañero de fórmula, sucesor natural y democrático del presidente. Sin duda, y la Historia da cabal testimonio de ello, se trata de una institución que —la mayoría de las veces— ha estado a la altura de las exigencias de la sociedad en circunstancias extremadamente críticas como son las sucesiones prematuras de las presidencias. Pero existe un rol menos dramático que pasa por la actuación cotidiana del vicepresidente como presidente del Senado y las distintas clases de funciones que en tal condición desempeña. Sobre este punto pondré el acento en esta reseña. Sin perjuicio de exponer algunos rasgos del vicepresidente como sucesor del presidente que resultan necesarios para la comprensión más completa de esta magistratura constitucional.¹

2. Necesidad e importancia de la Vicepresidencia

A diferencia de los parlamentarismos o los sistemas de régimen directorial o colegiado, en el gobierno presidencial el Poder Ejecutivo es unipersonal, este rasgo —que comparte con la generalidad de las auto-

¹ El examen de esta compleja magistratura constitucional debe ser mucho más extenso, profundo y detallado, lo cual, por cierto, excede los límites de este trabajo. Además de los aspectos aquí reseñados, el estudio de la Vicepresidencia de la Nación no debería excluir los requisitos constitucionales, legales y éticos que un candidato debe cumplir para ser vicepresidente; el procedimiento para la elección del vicepresidente; los efectos que se producen como consecuencia de la muerte, renuncia o inhabilidad del candidato a vicepresidente y del vicepresidente electo; el ejercicio transitorio de la Presidencia; la asunción definitiva como presidente; la muerte, la renuncia, la inhabilidad y la destitución del vicepresidente; la reelección del vicepresidente; la elección del ex vicepresidente como presidente, etc. Tal estado debería completarse con examen de estas cuestiones y su respuesta en el Derecho Constitucional Comparado.

cracias, especialmente con la monarquía absoluta y con las dictaduras de poder personal— pone de manifiesto que la tarea de gobernar y administrar el Estado puede verse seriamente afectada por los distintos avatares que pueden ocurrir en la vida personal del presidente. Como todas las demás personas él puede ausentarse, enfermar gravemente, quedar incapacitado, morirse o renunciar; a diferencia de las demás personas cuando alguno de estos hechos lo involucra, el carácter unipersonal del cargo que ocupa, o que deja de ocupar, temporaria o definitivamente, hace que ellos repercutan sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado.

En las monarquías absolutas hereditarias la solución de este problema se encaraba procurando que el Rey pronto tuviera un sucesor de su propia sangre. En el matrimonio de los monarcas, más que los lazos afectivos generalmente casuales, lo que interesaba era la ratificación de alianzas entre casas reinantes y que “la gracia de Dios” bendijera la fertilidad del tálamo real asegurando la sucesión del trono. Basta mencionar —entre infinitos ejemplos históricos— las dificultades que, en este sentido, padecieron Felipe IV y Carlos II, —y con ellos todo el imperio español—, que se hicieron manifiestas en 1700 con la muerte —sin herederos— del último monarca mencionado y la consecuente extinción de la dinastía de los Austrias en España, para dar lugar a la Guerra de Sucesión.

El mandato presidencial tiene un modo normal de conclusión que es el fatal vencimiento del plazo de duración. Pero, aún antes de que el plazo venza —e incluso antes de que comience— puede haber modos anormales de terminación del mandato de un presidente —muerte, renuncia, destitución o inhabilidad— que al igual que en las monarquías absolutas necesitan de una respuesta institucional inmediata.

¿Cómo solucionar esta cuestión? Una de las formas es situar —desde el momento en que se postula la candidatura presidencial— a una persona que acompañe al principal candidato —es elegido junto con él— y de quien se suponga, con cierto grado de certeza, —como forma de dar seguridad— que habrá de reemplazarlo en caso de ausencia, incapacidad, renuncia o muerte. Estas son las razones que justificaron la creación de la figura del vicepresidente.

Ahora bien, si la legitimidad de la investidura aproxima bastante al presidente con el Vicepresidente, la seguridad que proporciona la existencia de este último puede desdoblarse en dos facetas.

Una de ellas pasa porque permite conocer de antemano al eventual reemplazante del presidente, saber cuáles son sus ideas acerca de la tarea de gobernar, conocer sus antecedentes, su trayectoria política y tener una idea aproximada de los rasgos de su personalidad. Sin duda que esto da seguridad y amortigua la repercusión institucional que puede provocar un prematuro y repentino cambio del jefe del Estado.

La otra faceta pasa por el efectivo conocimiento por parte del vicepresidente de las principales preocupaciones del gobierno y la armonía existente entre su pensamiento y el del presidente, concordancia que permite augurar una continuidad en los planes de gobierno aunque cambien sus ejecutores.

Sin embargo, en algunos casos la naturaleza de las cuestiones o el recelo —unilateral o bilateral— que podría existir entre ambos integrantes de la fórmula, llevan a que el vicepresidente, a veces, carezca de la información suficiente sobre asuntos relevantes del gobierno.

El 24 de abril de 1945, doce días después de la muerte de Franklin Delano Roosevelt, el nuevo Presidente de Estados Unidos, Harry Truman, recibió una comunicación urgente del Secretario de Guerra, Stimson. En ella se mencionaba "una cuestión extremadamente secreta que tiene tal importancia en el plan de nuestras relaciones con otros países e influye de modo tan decisivo en todas mis ideas en este campo que considero oportuno que también usted quede al corriente sin más dilaciones". La "cuestión extremadamente secreta" era la bomba atómica. Durante su período de Vicepresidencia, Truman no había estado al corriente del proyecto y aunque Stimson, se lo mencionó de pasada poco después de la muerte de Roosevelt, hasta el 25 de abril el nuevo presidente no fue puesto al corriente de las espantosas posibilidades relacionadas con el empleo de la energía atómica.

Si esto ocurrió en una Nación caracterizada por una invariable tradición de respeto institucional —no obstante haber padecido serias crisis internas o externas—, cabe imaginar lo que puede ocurrir en otras latitudes donde dicha tradición aún no está consolidada.

3. El origen de la vicepresidencia: la Constitución de los Estados Unidos de América

Por incorporar principios e instituciones novedosas es natural encuadrar la Constitución de los Estados Unidos de América en la categoría —elaborada por Karl Loewenstein— de las constituciones originarias, la consagración expresa del federalismo, del gobierno presidencial, el régimen representativo, e implícita del control judicial de constitucionalidad, en una Constitución rígida, escrita y suprema, sin duda que permite situar a la Constitución elaborada en Filadelfia como un instrumento dotado de una notoria originalidad.

Si entre estos rasgos originales está la Presidencia de los Estados Unidos, junto a ella y con la misma originalidad está la Vicepresidencia.

Tras arduas discusiones desarrolladas en el seno de la Convención de Filadelfia referidas al carácter unipersonal del Poder Ejecutivo la duración del mandato presidencial y el procedimiento de la elección del presidente, en las que ni siquiera la Comisión de Redacción pudo encontrar consenso, fue necesario crear una Comisión de Redacción ad hoc, formada por once convencionales para tratar de llegar a un acuerdo sobre estos temas, tan originales como decisivos. Fue esta Comisión la que incorporó la figura del vicepresidente al proyecto de Constitución.

"El despacho de la Comisión de Redacción —cuenta Pritchett— había previsto el 6 de agosto que el presidente del Senado ejercería las atribuciones y deberes del presidente en caso de remoción, muerte e incapacidad. Dicha comisión (el autor citado se refiere a la Comisión de once delegados) propuso al vicepresidente, y también lo hizo ex officio presidente del Senado. Esto último ocasionó un debate el 7 de septiembre. Gerry y Mason consideraron que se trataba de una mezcla inapropiada de ejecutivo y legislativo. Pero Sherman puso de relieve que 'si el vicepresidente no fuese presidente del Senado se encontraría sin ocupación'".²

Aceptada por la Convención la nueva magistratura fue incluida en el Artículo I, Sección III y en el Artículo II, Sección I de la Constitución de 1787. A los argumentos que allí se expusieron a fin de justificar la asig-

²Pritchett, C. Hernan, "La Constitución Americana", TEA, Buenos Aires, 1965, p. 41.

nación de tal función, Hamilton, Madison y Jay añadieron otros en "El Federalista", allí sostuvieron que: *El hecho de que se nombre a una persona especial para el puesto de vicepresidente ha sido objetado como superfluo, sino ya perjudicial. Se sostiene que hubiera sido preferible autorizar al Senado para que eligiera dentro de sí mismo un funcionario que ocupara ese cargo. Pero hay dos consideraciones que parecen justificar las ideas de la convención acerca del asunto. Una es para asegurar en todo tiempo la posibilidad de una resolución definida en ese cuerpo, es necesario que el presidente tenga únicamente un voto de calidad. Y sacar al senador de un Estado de su curul, para ponerlo en la del presidente del Senado, sería cambiar respecto a ese Estado un voto fijo por un voto eventual. La consideración restante consiste en que como el vicepresidente puede sustituir ocasionalmente al presidente en la suprema magistratura ejecutiva, todas las razones que apoyan el modo de elección prescripto para el uno se aplican con gran fuerza para designar al otro.*³

La Vicepresidencia comenzó a funcionar en 1789 al ser elegido George Washington como presidente y John Adams —segundo en la votación de electores presidenciales— fue el primer vicepresidente.

Los hechos y especialmente el liderazgo de Washington impidieron que la nueva magistratura se rodease de prestigio. Adams —futuro presidente, como un tercio de sus sucesores— dijo al concluir su mandato como vicepresidente: "Mi país, en su sabiduría, ha ideado para mí el cargo más insignificante que alguna vez ideara la inventiva del hombre o concibiera su imaginación."

Las cosas no mejoraron mucho con el tiempo. En las convenciones partidarias en las que se proclaman las fórmulas para la Presidencia suele recordarse un viejo chiste según el cual había tres hermanos que fueron signados por la desgracia. El primero de ellos fue marino y en uno de sus viajes desapareció, ignorándose que fue de él. El segundo se hizo minero y al poco tiempo tampoco se supo más de él. El tercero fue vicepresidente de los Estados Unidos, lo que hizo que después fuese totalmente olvidado.

De todos modos ha existido también una corriente originada en la segunda mitad del Siglo XX, por medio de la cual se ha vuelto frecuente la consulta y participación del vicepresidente en actividades propias del Gobierno, asignándole la realización de misiones, más o menos delicadas, en las que se aprovecha su investidura como un medio para exhibir la importancia de la tarea encomendada y el grado de confianza que el gobierno ha depositado en él.

En el diseño originario de la Constitución de Filadelfia era vicepresidente el rival vencido por el presidente en la elección presidencial. Se había previsto que el colegio electoral votase primero por el presidente y quien siguiera al ganador en número de votos sería proclamado vicepresidente. Si se produjese un empate el Senado decidiría. Así fue como John Adams fue vicepresidente de Washington y en 1796 —cuando Washington sentó el precedente de no postularse a una segunda reelección— se acordó que la Presidencia y la Vicepresidencia corresponderían a diferentes partidos ocupando John Adams, federalista, el primer cargo y Thomas Jefferson, republicano, el segundo. En la elección siguiente hubo dificultades, el empate entre Jefferson y Burr —ambos republicanos— fue dirimido a favor del primero tras varias votaciones en la Cámara de Representantes. Esto llevó a la incorporación en 1804 de la enmienda duodécima, donde se estableció la separación entre las votaciones de presidente y de vicepresidente.

4. El vicepresidente norteamericano como presidente del Senado

Además de asignarle el primer puesto en el orden sucesorio presidencial, la Constitución de los Estados Unidos de América dio al vicepresidente la función de presidir al Senado. Ya hemos visto que ello dio lugar a algún debate en el seno de la Convención de Filadelfia.

Ha destacado Bidegain que en los Estados Unidos el ejercicio de la Presidencia del Senado por el vicepresidente no ha llegado a tener el desarrollo alcanzado por el *speaker* de la Cámara de Representantes. Esto ha sido así por tres razones principales: *En primer lugar*, —dice el autor citado— *por la actitud tradicional del Senado, contraria a toda tentativa de imponer trabas a la libre acción de cada uno de sus miembros; en segundo término, por el origen del funcionario, ajeno a la propia organización y colateral del titular del*

³ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pp. 290/291.

Poder Ejecutivo, que puede tener una filiación política opuesta a la mayoría de la cámara y que, en todo caso por su afinidad con el otro poder político del gobierno, no puede llegar a gozar, sino en casos excepcionales, de la misma confianza que la Cámara de Representantes deposita en uno de sus pares; en fin porque la selección del speaker ha recaído, por lo general, en hombres experimentados en la función legislativa, familiarizados con las minucias del reglamento, tenidos por los más capaces en una corporación que congrega a muchos individuos de probado carácter e inteligencia, mientras que la suerte del Senado de tener un presidente apto para el desempeño de esa importante función no depende de una cuidadosa ponderación de sus calidades sino que es meramente accidental. Añade Bidegain: El primer vicepresidente, John Adams, intervenía desde su sitial en casi todos los debates, interrumpiendo a los senadores para expresar sus propias opiniones. Su reemplazante, Thomas Jefferson, se encontró frente a una mayoría políticamente desafecta, pero dejó como valioso producto de su experiencia en el cargo el 'Manual de Práctica Parlamentaria', al que ya nos hemos referido. Aaron Burr mereció elogios por su manera de dirigir los debates, pero George Clinton demostró una lamentable incapacidad y a John C. Calhoun se le atribuye la mayor responsabilidad por la decadencia del cargo. En general puede afirmarse que en la mayoría de los casos ha sido desempeñado de un modo poco satisfactorio.⁴

5. El vicepresidente en la Constitución Nacional

Antecedentes

Un ligero repaso de nuestros antecedentes constitucionales nos muestra que la primera y única vez que se incluyó en un texto constitucional la figura del vicepresidente fue en el Proyecto de Constitución elaborado por la Sociedad Patriótica, a fin de que fuera considerado por la Asamblea del año XIII. Aunque el proyecto concebía el Poder Ejecutivo como unipersonal (*El Gobierno Ejecutivo —decía el artículo 132— será investido por un solo individuo que se llamará Presidente...*), los artículos 137 y 138 aproximan el proyecto al antecedente de la Constitución de Filadelfia "Un vicepresidente debe siempre nombrarse —decía el primero de los artículos citados— para los casos en que por muerte u otra causa accidental se acaba el gobierno del Presidente" y añadía el artículo 138 que "Su elección será

⁴Bidegain, Carlos M. "El Congreso de Estados Unidos de América", Depalma, Buenos Aires, 1950, pp. 137 y 138.

en todo uniforme, y practicada en acto continuo a la del presidente y será presidente nato del Senado".

La proximidad del antecedente mencionado con la Constitución de los Estados Unidos de América se acentúa cuando observamos que el presidente y el vicepresidente pueden ser acusados por la Sala de Representantes y enjuiciados políticamente ante el Senado (art. 130). Por su parte, el artículo 139 aclara, respecto de la Presidencia del Senado que ... *en los casos que hubiese de ser juzgado el presidente, no asistirá (el vicepresidente) y presidirá en su lugar el decano del Supremo Tribunal de Justicia.*

En los cuarenta años que siguieron no volvió a hablarse del vicepresidente.

La Constitución de 1819 colocaba al Poder Ejecutivo bajo la titularidad del "Director del Estado", previendo que en caso de enfermedad, acusación o muerte de este funcionario ... *administrará provisionalmente al Poder Ejecutivo el Presidente del Senado, quedando suspenso de las funciones de Senador.* (art. LXI).

Tampoco había vicepresidente en la Constitución de 1826, que atribuía el Poder Ejecutivo al Presidente de la República Argentina. Siguiendo la línea del antecedente de 1819 aunque, con un texto más preciso, el artículo 72 establecía: *En caso de enfermedad, o ausencia del Presidente, o mientras se proceda a nueva elección por su muerte, renuncia o destitución, el Presidente del Senado le suplirá y ejercerá las funciones anexas al Poder Ejecutivo, quedando entonces suspenso de las de senador.*

Finalmente, el proyecto de Alberdi establecía en el artículo 81 que: *En caso de muerte, dimisión, o inhabilidad del Presidente de la Confederación, será reemplazado por el Presidente del Senado con el título de vicepresidente de la Confederación, quien deberá expedir inmediatamente, en los dos primeros casos, las medidas conducentes a la elección de un nuevo Presidente, en la forma que determine el art. anterior.*

Como puede observarse en el proyecto, el de vicepresidente de la Confederación, no es un cargo, sino que es solamente el título que se asigna al presidente del Senado cuando reemplaza al presidente de la Confederación. En este sentido puede afirmarse que el proyecto se alejó del texto que, en definitiva, se aprobó en la Convención de Filadelfia para la Constitución de 1787, acercándose al que propuso la Comisión de Redacción de la citada Convención.

Cabe hacer notar que, en todos los casos, y aún en el derecho comparado, el vínculo particular, con formas variadas que, en esta materia, existe entre el Poder Ejecutivo y el Senado, es un vínculo que no se da con la cámara baja y que muestra una asimetría entre ambos componentes del órgano legislativo.

El coetáneo Proyecto de Constitución para la República Argentina de Pedro de Angelis establecía, en el art. 68 la existencia de un vicepresidente, atribuyendo tal condición al Gobernador y Capitán General de la Provincia de Buenos Aires (art. 70). Este vicepresidente reemplazaría al presidente en caso de impedimento físico o moral. Cabe rescatar los méritos de dicha propuesta, sobre todo a la luz de los acontecimientos históricos posteriores que tendrían su desenlace en la batalla de Pavón.

Hasta el dictado de la Constitución de 1853 los antecedentes relativos a la figura del vicepresidente eran bastante remotos. No obstante ello y tomando distancia incluso del proyecto de Alberdi, los constituyentes optaron por seguir el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos de América y, con ligeras variantes, lo incluyeron en varias normas constitucionales.

Las similitudes pasaban por el hecho de que el vicepresidente era previsto como un acompañante y eventual sucesor del presidente y debía cumplir con los mismos requisitos que éste para acceder al cargo, sujetándose el mismo procedimiento electoral; en ambos casos la elección era indirecta. Asimismo, tanto el vicepresidente argentino como el norteamericano podían ser sometidos a juicio político y presidían el Senado, con voz, pero sin voto, salvo en el caso de empate. Sospechados constitucionalmente de parcialidad, ambos estaban inhabilitados para presidir el Senado, cuando éste actuare como tribunal para el juicio público de su destitución o la del presidente.

Las diferencias resultaban de los diferentes requisitos para acceder al cargo en uno otro caso; el distinto plazo de duración del mandato y las posibilidades de reelección.

La reforma constitucional de 1994 agregó algunas diferencias, por ejemplo, lo relativo a la elección —directa y a doble vuelta en la Argentina—, quitó otras —como la duración del mandato, limitada a cuatro años, en ambos casos, y la pertenencia al culto católico apostólico ro-

mano— y disminuyó otras, como las relativas a la reelección. Sin embargo, la existencia de diferencias entre las normas de las dos constituciones que rigen a la figura vicepresidencial pone de manifiesto que tal vinculación no es absoluta lo que debe tenerse presente a la hora de interpretar nuestras normas constitucionales.

6. El vicepresidente como presidente del Senado

Según Joaquín V. González *El Senado ha sido instituido con fines y funciones inseparables de la existencia del gobierno republicano y federativo de la Constitución; es el cuerpo tantas veces llamado "el Consejo de los Estados" o provincias que concurren a formar la unión nacional; es una rama colegisladora del Congreso, y además de su relación bajo este mismo aspecto con el Poder Ejecutivo, tiene con éste otros vínculos de cooperación en la obra gubernativa: los acuerdos de carácter administrativo y la alternativa presencia en la silla presidencial de uno y otro poder, del Vicepresidente de la República, quien va a ser, así, un funcionario de las más primordial importancia para mantener una continua comunicación de ideas, sentimientos e inspiraciones entre esta rama del Poder Legislativo y el Ejecutivo, del cual forma parte esencial y directa. Siendo el Senado la corporación que desempeña la misión de resistencia máxima en el mecanismo del equilibrio constitucional en todo el organismo político de la Nación, su Presidente, su órgano de acción y de expresión, ejerce una de las misiones más altas en la República. Aparte de la muy augusta de presidir las sesiones del Senado de las provincias manteniendo entre ellas el más perfecto equilibrio de influencia en su seno, lleva las funciones del Poder Ejecutivo, cuando las ejerce, las inspiraciones e ideas del Senado; y trae a este, cuando vuelve a su recinto, la inspiración, las ideas y la orientación necesaria de la política del Presidente, el que centraliza, mueve e imprime dirección al dinamismo del país. Ni la Constitución, ni los usos y leyes del Congreso han querido hacer del Vicepresidente un agente mecánico y pasivo de voluntades extrañas. No puede existir un papel más elevado, ni más digno, ni más honroso, para un ciudadano argentino que presidir este cuerpo, representar su dignidad y su decoro, dirigir y facilitar sus discusiones; contribuir a la más fecunda acción del poder legislador; decidir sus diferencias con su voto, el cual constituye un verdadero privilegio, no teniendo origen en la misma fuente que el de los senadores, y velar por la conservación de las inmunidades y derechos colectivos, que sólo son una representación de los de las provincias de la Nación.*

la ley parlamentaria, o sea el conjunto de reglas que rigen la vida de las cámaras del Congreso, como emanación genuina de éstas, ni son una prisión, ni una coacción, ni una limitación exclusiva del funcionario que la preside; si no normas y direcciones indispensables para la mejor eficacia del trabajo legislativo. Someterse a ellas, es un deber, que obliga a la Cámara, como a su presidente, porque "el poder del Senado para prescribir reglas no puede ser considerado omnipotente; él debe ser establecido con referencia y en conexión con el poder de presidir".

Nada puede agregarse a las palabras del autor de la "Oración a la Bandera", para enunciar el "deber ser" de la Presidencia del Senado. Sólo cabe recomendar a quienes son alcanzados directamente por ellas —como el Presidente de la Nación, el vicepresidente o los senadores— que tengan presentes, como a esa "Oración", estas palabras que definen de la mejor manera posible el sentido, los alcances y los fines por los cuales la mejor titución encomendó al vicepresidente la función de presidir el Senado. Por ello también deben ser tenidas en cuenta por quien estudia el funcionamiento de las instituciones reguladas por la Constitución.

7. Clasificación de sus atribuciones.

7.1 Atribuciones parlamentarias, representativas y administrativas

En cuanto a las competencias que la Constitución Nacional y el Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores asignan al vicepresidente pueden distinguirse tres clases diferentes:

Las atribuciones parlamentarias serían aquellas destinadas a organizar la labor del Cuerpo legislativo, dirigir las sesiones, conducir los debates y promover las medidas prácticas que sean conducentes para agilizar la actividad de la Cámara y mejorar su funcionamiento. En suma se trata de aquellas atribuciones de gobierno y conducción de la cámara legislativa que la Constitución y los reglamentos asignan al Vicepresidente en su condición de Presidente del Senado.

Las atribuciones de representación son aquellas que corresponden al Vicepresidente de la Nación a los fines de actuar en nombre de la cámara, frente a los demás órganos del poder, las personas de existencia visible o de existencia ideal y autoridades o entidades extranjeras o plurinacionales.

Las atribuciones administrativas son aquellas que, sin encuadrar dentro de las atribuciones de gobierno o conducción tienden a asegurar el funcionamiento corriente de la cámara legislativa.

8. Atribuciones parlamentarias

Son las siguientes:

- Recibir el juramento a los senadores electos que se incorporan a la Cámara (Art. 10 del Reglamento de la Cámara de Senadores⁵).
- Decidir, en caso de empate, acerca del nombramiento de las demás autoridades de la Cámara (Art. 3°).
- Recibir el juramento de las autoridades de la Cámara (Art. 4°).
- Nombrar o integrar las comisiones permanentes, si esta facultad hubiera sido delegada por la Cámara. (Art. 14).

Respecto de las comisiones el vicepresidente está facultado para:

- Resolver que un asunto o proyecto pase a estudio de más de una comisión cuando, a su juicio, así lo aconseje su naturaleza. (Art. 89).
- Recibir las comunicaciones de los asuntos despachados por las comisiones (Art. 106).
- Hacer los requerimientos que sean necesarios a la comisión que aparezca en retardo (Art. 107).
- Recibir las renunciaciones que formulen los miembros de las comisiones internas y dar cuenta de ellas a la cámara en la primera oportunidad para que esta proceda a tomarlas en cuenta (Art. 111).
- Llamar a los senadores al recinto y abrir las sesiones desde su sitial (Art. 32, inc. a). El Vicepresidente da apertura a la sesión llamando la atención con la campanilla para proclamar que "La sesión está abierta" (Art. 186).

⁵ Desde aquí en adelante, en todos los casos en los cuales no se aclare específicamente que se trata de otra norma, se alude al Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

- g) Dar cuenta de los asuntos entrados y asignarles destino (Art. 32, inc. b). El Vicepresidente lo hace una vez que da apertura a la sesión por intermedio de la Secretaría que informa acerca de:
- 1) Todas las comunicaciones oficiales.
 - 2) Los despachos de comisión.
 - 3) Las peticiones o asuntos particulares.
 - 4) Los proyectos presentados.
 - 5) El plan de labor parlamentaria (Art. 187).
- h) Mantener el orden de la Cámara, dirigir las discusiones y llamar a la cuestión y al orden, de conformidad al reglamento (Art. 32, inc. c). En estas cuestiones el vicepresidente está facultado para:
- 1) Acordar el uso de la palabra en el orden en que lo estime conveniente, debiendo preferir a los senadores que aún no hubiesen hablado, cuando dicho orden no estuviese previsto en el reglamento (Art. 153).
 - 2) Cuando se discute un proyecto en general le corresponde notificar al orador sobre el fin del término de su exposición, el que sólo podrá ampliarse por decisión de la Cámara y por el tiempo que esta otorgue (Art. 163).
 - 3) Hacer respetar el uso de la palabra por parte del orador que lo tuviera asignado (Art. 197).
 - 4) Interrumpir a un orador cuando saliese notablemente de la cuestión debatida, para ser llamado a ella, o cuando faltase al orden (Art. 198).
 - 5) Invitar al orador que hubiese provocado un incidente a explicar o retirar sus palabras (Art. 202).
 - 6) Dirigir el llamado al orden dispuesto por la Cámara a uno de sus integrantes en el curso de un debate, haciéndolo consignar en las actas (Art. 202).
 - 7) Proponer a la Cámara la prohibición en el uso de la palabra a un senador, por el resto de la sesión si este se apartare del orden por tercera vez en dicha sesión (Art. 203).
 - 8) Proponer a la Cámara que decida si es necesario hacer uso de las

- facultades que acuerda el artículo 66 de la Constitución Nacional, en el supuesto de que un legislador incurriese en faltas graves (Art. 203).
- 9) Nombrar una comisión de tres miembros para que proponga a la Cámara las medidas pertinentes en el caso de que esta entendiéndose que un senador ha incurrido en una falta grave (Art. 203).
 - 10) Llamar a los senadores que se encuentren en el Congreso antes de proceder a una votación (Art. 190).
 - 11) Conceder permiso para acceder al recinto del Senado a quienes no fueren legisladores, representantes del Poder Ejecutivo, directores, secretarios y secretarios de comisión (Art. 217).
 - 12) Ordenar el desalojo de la barra, en caso de desorden, pudiendo llegar a suspender la sesión hasta que dicho desalojo no se produzca (Art. 220).
- i) Proponer las votaciones y proclamar su resultado (Art. 32, inc. d).
 - j) Recibir y abrir los pliegos dirigidos a la Cámara (Art. 32, inc. e)
 - k) Hacer citar a sesiones ordinarias, especiales y extraordinarias (Art. 32, inc. f).
 - l) Citar a la Cámara a sesión de acuerdos (Art. 23).
 - m) Decidir la realización de una sesión secreta y disponer la citación de los senadores para dicha sesión (Arts. 18, inc. b y 20).
 - n) Llamar a sesión y levantarla de inmediato si treinta minutos después no se hubiera logrado quórum en el recinto (Art. 15).
 - o) Citar a los ausentes, a solicitud de la minoría cuando dos sesiones ordinarias consecutivas no pudieren realizarse por falta de quórum (Art. 27).
 - p) Autenticar con su firma el Diario de Sesiones que servirá de acta y cuando sea necesario, todos los actos, órdenes y procedimientos de la Cámara (Art. 32, inc. k).
 - q) Firmar las actas de las sesiones secretas a las que no concurren taquígrafos (Art. 42).
 - r) Hacer testar del Diario de Sesiones las frases que considere inconvenientes o que hayan dado lugar a incidencias (Art. 32, inc. l).

- s) Someter a la consideración de la Cámara la aprobación de los diarios de sesiones (Art. 32, inc. m).
- t) Proveer lo necesario acerca de la política comunicacional de la Cámara. (Art. 32, inc. o)
- u) Votar en caso de empate (Art. 57 de la Constitución Nacional y Arts. 33 y 213). Según el artículo 34 "El Presidente no discute ni opina sobre el asunto que se delibera".
- v) Evacuar las consultas que le formulen los secretarios respecto de cuestiones, dudas u obstáculos que se planteen en el ejercicio de las funciones que estos tuvieren asignadas (Art. 46).
- w) Integrar y presidir el plenario de Labor Parlamentaria. Esta atribución le da participación en las tareas de:
 1. Proyectar el orden del día.
 2. Informarse del estado de los asuntos en las comisiones.
 3. Promover medidas prácticas para la agilización de los debates.
 4. Proponer aquellas medidas que conduzcan a un mejor funcionamiento del cuerpo (Arts. 56 y 57).
- x) Hacer observar el Reglamento en todas sus partes (Arts. 32, inc. p y 224).

9. Atribuciones de Representación

Entre ellas encontramos que el artículo 36 dispone que: *Sólo el Presidente habla en nombre del senado, e informará al mismo, en la primera sesión ordinaria, de toda resolución que dictara o comunicación expedida en representación del cuerpo.* Por su parte, el artículo 37 considera que el Senado está suficientemente representado en los actos o ceremonias oficiales a los que haya sido invitado a concurrir en su carácter corporativo y asista el Vicepresidente.

Como consecuencia de esta atribución general de competencia el Presidente firma las comunicaciones que dirige el Cuerpo (Art. 40) y, específicamente se encarga de transmitir:

Al Poder Ejecutivo y a los gobiernos de provincia, el rechazo de los diplomas de los senadores electos a los efectos de una nueva elección (Art. 4°).

Al Poder Ejecutivo de la Nación y a los de las Provincias, las vacantes a producirse por la renovación del cuerpo, con arreglo al artículo 56 de la Constitución, y las vacantes parciales de que habla el artículo 62, si no hubiere suplente electo. (Art. 13).

10. Atribuciones administrativas

Elas son:

- a) Nombrar, de acuerdo a las disposiciones vigentes, a todos los empleados y removerlos cuando halle en ellos ineptitud, desidia o desobediencia, poniéndolos en caso de delito a disposición de la justicia, con todos los antecedentes (Art. 32, inc. j). Aclara, sin embargo, el artículo 229 que todas las atribuciones del Presidente relacionadas con el nombramiento, promoción o remoción del personal, así como la creación de nuevos cargos, se ajustarán a las disposiciones de la ley 24.600.
- b) Presentar a la aprobación de la Cámara los presupuestos de gastos y sueldos (Art. 33, inc. i).
- c) Distribuir las funciones entre ambos secretarios, en la forma más conveniente, según las necesidades del servicio (Arts. 33, inc. n y 39).
- d) Proveer lo conducente a la mejor policía, orden y funcionamiento de la Secretaría (Art. 33, inc. 7°).
- e) Extender el despacho que acredita el carácter de senador, la provincia representada, el día de su incorporación y el de su cese (Art. 7°).
- f) Designar a los taquígrafos que pueden estar presentes en una sesión secreta, a quienes deberá tomarles juramento de guardar secreto (Art. 25).
- g) Recibir las comunicaciones que le dirijan los senadores que no puedan asistir a una sesión y las solicitudes de licencias (Art. 26).
- h) Designar al Director del Cuerpo de Taquígrafos (Art. 220) y decidir si la provisión de taquígrafos de segunda clase ha de realizarse por ascenso o por concurso.

Bibliografía

- Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2006.
- Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1986.
- Bidegain, Carlos M., *Curso de Derecho Constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994.
- Ekmekdjian, Miguel A., *Tratado de Derecho Constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1997.
- Fayt, Carlos S., *Nuevas Fronteras del Derecho Constitucional*, La Ley, Buenos Aires, 1995.
- Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)*, act. Por Humberto Quiroga Lavié, La Ley, Buenos Aires, 2001.
- Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1979.
- Padilla, Miguel, *Derecho Constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998.
- Sagüés, Néstor P., *Manual de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 2007.
- Zarini, Helio J., *Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO NACIONAL

María Alejandra Svetaz

1. Introducción

La ley se forma y sanciona a través de un procedimiento cuya calidad es un factor determinante de la calidad de la propia ley.

En este trabajo observamos el procedimiento legislativo como cauce a través del cual se forma la decisión política y examinamos de qué manera los principios y normas que se le aplican facilitan la deliberación y la construcción de consensos en sus distintas etapas: a) iniciativa legislativa, b) estudio en Comisiones y c) aprobación en el Pleno.

Finalmente definimos algunos aspectos que contribuyen a la calidad del procedimiento legislativo¹.

2. Normas aplicables al procedimiento legislativo

El procedimiento legislativo supone una "sucesión de actos jurídicos concatenados a través de los cuales el Parlamento forma su voluntad para el ejercicio de sus funciones" (M. Asunción García Martínez)².

Es decir que a través de este procedimiento: a) la decisión política evoluciona desde una decisión individual o grupal³ a una decisión adoptada por todo el cuerpo legislativo y b) los actos jurídicos se enca-

¹ Ver Colección de Estudios Parlamentarios 01, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, Seminario de "Calidad en la función legislativa", junio 2006.

² García Martínez, María Asunción "El Procedimiento Legislativo" Monografías, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Dirección de Estudio y Documentación de la Secretaría General, Madrid 1987, p. 2 y ss.

³ El Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación permite la iniciativa colectiva de hasta 15 legisladores que suscriben el mismo proyecto (art. 120 RCD) y el Senado prevé el caso de proyectos presentados por todos los miembros de una Comisión (art. 109 RS).

denan para concretar el ejercicio de las principales funciones parlamentarias: la función legislativa y la de control.

El ejercicio de la función de control puede ser fuente también de propuestas legislativas, —de creación, modificación o derogación de normas vigentes—, a partir del trabajo de investigación de Comisiones especiales constituidas al sólo efecto de indagar sobre actos, hechos o conductas de funcionarios públicos o particulares que afecten el ejercicio de las funciones propias del Congreso o sus poderes implícitos (art. 75 inc. 32 CN).

Así definido, el procedimiento legislativo es regulado por normas constitucionales, reglamentarias y legales y es al mismo tiempo resultado de la aplicación de principios comunes de derecho parlamentario y prácticas derivadas de usos y costumbres centenarios.

La regulación de aspectos centrales de este procedimiento en nuestra Constitución Nacional otorga carácter vinculante a esas normas ordenada de los asuntos legislativos y a la protección de los derechos de los legisladores.

Estas normas constitucionales establecen un marco rígido y permanente para el tratamiento de los proyectos de ley y deben interpretarse en función de garantizar un ejercicio plenamente democrático de la función legislativa: a) dotar de tiempo suficiente para el acceso a la información y el debate, b) asegurar una instancia de asesoramiento y estudio, c) garantizar la publicidad de los actos y d) provocar la participación ciudadana.

La Constitución Nacional fija los presupuestos esenciales para el desarrollo de este procedimiento disponiendo que: a) ambas Cámaras se reúnen por sí mismas en sesiones ordinarias desde el primero de marzo hasta el treinta de noviembre de cada año y pueden ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la Nación o prorrogar sus sesiones (art. 63 CN); b) ninguna de ellas puede entrar en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada Cámara establezca (art. 64 CN); c) ambas Cámaras empiezan y concluyen sus sesiones simultáneamente (art. 65 CN).

El procedimiento legislativo supone Cámaras funcionando, sesiones abiertas, Comisiones instaladas y *quórum* para sesionar y votar.

Las normas constitucionales citadas se completan con las incluidas en los artículos 77 a 84 y art. 99 inc 2º y primer párrafo del inc. 3º CN que regulan la iniciativa legislativa, el trámite del proyecto en cada Cámara y la participación del Poder Ejecutivo como colegislador (iniciativa, promulgación, publicación y reglamentación de las leyes).

La reforma constitucional de 1994 introdujo importantes modificaciones a este proceso de formación y sanción de leyes afectando la calidad del proceso deliberativo:

- a) **redujo a tres las intervenciones** de las Cámaras a fin de agilizar el trámite de sanción del proyecto de ley. Con ello mantuvo la desigualdad entre Cámaras, dio prioridad a la Cámara de origen facilitando su insistencia en el proyecto originario y cerró camino a la posibilidad de una instancia distinta de conciliación entre Cámaras⁴.
- b) **introdujo la aprobación del proyecto en particular** por las Comisiones de las Cámaras (art. 79 CN), procedimiento que dota de amplio poder de decisión a un órgano interno del Congreso, en el que la representación popular se encuentra disminuida⁵, y además resta publicidad al debate.
- c) **reglamentó la promulgación parcial** (art. 80 CN), disponiendo que las partes no observadas de un proyecto de ley sólo pueden ser promulgadas si tienen "autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto" sancionado por el Congreso. Las partes no vetadas de un proyecto y promulgadas parcialmente pueden convertirse en un texto totalmente diferente al debatido y votado por el cuerpo legislativo, de allí la importancia que reviste la revisión y control parlamentario posterior por la Comisión Bicameral Permanente (Ley 26.122).

⁴ Las "Comisiones de Conciliación", "Comisiones de Conferencia", "Compromise Committee", "son comisiones paritarias que revisan el texto y allanan las diferencias entre Cámaras (EE.UU., Francia).

⁵ Sin desconocer el principio de proporcionalidad en la composición de las Comisiones que disponen los Reglamentos de ambas Cámaras (Art. 105 RCD y Art. 91RS).

d) autorizó los decretos de necesidad y urgencia e introdujo la delegación legislativa. Recién en julio del 2006 se sancionó la ley 26.122 que aprobó el régimen legal de ambos institutos cuya revisión y control queda en manos de la Comisión Bicameral Permanente (arts. 76 y 99 inc. 3 CN).

Sólo en circunstancias excepcionales y cumpliendo estrictos recaudos la Constitución autoriza los decretos de necesidad y urgencia o la delegación de facultades. Estos mecanismos producen textos normativos que no son el resultado del debate y decisión de órganos legislativos, no reflejan necesariamente un consenso político y generalmente no se originan en la consulta a los sectores interesados.

Los Reglamentos que dictan las propias Cámaras completan las disposiciones constitucionales. Las Cámaras determinan sus propias reglas de procedimiento, inclusive pueden darse normas de funcionamiento conjunto y conservan siempre la facultad de modificar, suspender o revocar este derecho interno (art. 227 RCD y art. 227 RS). Estos reglamentos derivan de normas constitucionales (art. 66 CN) y quedan así sometidos al control constitucional.

A las normas constitucionales y Reglamentos de las Cámaras se agregan **disposiciones legales** que regulan cuestiones de procedimiento legislativo:

a) Ley 26.122 sobre "Régimen Legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes". Esta ley obliga a las Cámaras al "expreso e inmediato" tratamiento de las resoluciones de la Comisión Bicameral Permanente y determina que "el rechazo o aprobación" de los decretos debe ser expreso, pero no resuelve el caso de incumplimiento de estos mandatos, por lo que indirectamente se interpreta que ante el silencio de las Cámaras el decreto mantiene sine die su vigencia. Una posición más acorde a la norma constitucional que prohíbe la sanción ficta hubiese sido sostener que la falta de tratamiento de un decreto por parte de las Cámaras en un plazo determinado debe interpre-

tarse como la no ratificación del mismo (arts. 82 y 99 inc. 3 CN)⁶. En silencio no se delibera.

b) Ley 24.747 sobre iniciativa popular (art. 39 CN) y la ley 25.432 sobre consulta popular (art. 40 CN). Existe una importante diferencia entre el ejercicio de estos mecanismos de democracia participativa y el proceso legislativo. Este último ha sido diseñado para provocar la deliberación, la participación de expertos, el compromiso. Por el contrario, el firmante de una iniciativa popular o quien responde a una consulta generalmente no estudia la misma en profundidad, no delibera sobre su contenido, no tiene oportunidad de formular preguntas y objeciones y es susceptible de juicios apresurados influenciado por publicidad engañosa.

c) Ley 13.640 de caducidad de los expedientes.

d) Acta Conjunta del 26 de octubre de 1995, firmada por los Presidentes de ambas Cámaras, que introduce una importante modificación al proceso de sanción de las leyes al disponer que, cuando el proyecto vuelve a la Cámara de origen con modificaciones introducidas por la Cámara Revisora, aquélla puede, con las mayorías adecuadas, aprobar o desechar la totalidad de dichas modificaciones o aprobar algunas y desechar otras. No creemos que sea este el sentido del art. 81 de la CN, el que sólo refiere a la posibilidad de que la Cámara de origen apruebe el proyecto con todas las modificaciones introducidas por la Cámara Revisora o insista en su sanción original. La interpretación que sostiene el Acta permite sancionar un texto distinto al que efectivamente trataron ambas Cámaras, compuesto por artículos extraídos de uno u otro texto, pero que en su conjunto nunca fueron considerados por ambas Cámaras. Se sanciona una ley como se arma un "mosaico" sin que sea producto de un proceso de deliberación democrática donde quienes deciden conocen el asunto y han podido participar en todas las instancias de debate.

⁶ En ese sentido ver Orden del Día 567 / 2006 — Dictámenes de minoría: 1) diputados Mario Negri, José Ferro, Pedro Azcoiti, Alejandro Nieva y Alicia Tate (arts. 11 y 14); 2) Diputado Pablo Tonelli arts. 33; 3) Diputados Elisa Carrió, Adrián Pérez, Marcela Rodríguez (art. 22).— Proyecto de ley: Iniciado Senado, expediente: 0435-S-2005, Cámara revisora Diputados, expediente: 0100-S-2006; Ley 26122; (www.hcdn.gov.ar).

A través de este juego de normas constitucionales, reglamentarias y legales se ordena el procedimiento parlamentario, su secuencia de actos, la intervención de personas y la actividad de los distintos órganos internos que se suceden en su actuación, a fin de garantizar:

- a) mayor transparencia en el proceso de formación de la decisión política: se conocen de antemano los pasos consecutivos y todo el procedimiento se caracteriza por la publicidad;
- b) mayor racionalidad en el mecanismo de toma de decisiones: el procedimiento legislativo exige que se expliquen los motivos que originan el proyecto y los que sustentan el dictamen (exposición de motivos, fundamentos e informes) así como las razones del voto en el Pleno;
- c) sujeción de la actividad legislativa al imperio del derecho;
- d) participación ciudadana, a través de mecanismos como la iniciativa y consulta popular, la presentación de proyectos por particulares, la invitación a participar en las reuniones de Comisiones, las audiencias públicas;
- e) legitimidad de los acuerdos alcanzados por las Cámaras;
- f) protección de los derechos de las minorías parlamentarias (normas que facilitan la proposición y enmienda de textos legislativos) y de las mayorías (normas que evitan maniobras obstruccionistas);
- g) flexibilidad suficiente para facilitar el cumplimiento de la voluntad del órgano legislativo respetando la normativa existente.

3. Principios de derecho parlamentario aplicables al procedimiento

Los principios comunes de derecho parlamentario aplicables al procedimiento legislativo hacen de este un orden lógico y simple y promueven todos los aspectos que hacen a la calidad de la deliberación legislativa. (ver nota al pie 1).

El Manual de Mason⁷, los enuncia de esta forma:

- a) El órgano legislativo debe tener atribuciones para tomar la decisión.
- b) La decisión del órgano legislativo debe tomarse en una sesión pública.
- c) En la sesión debe haber *quórum*.
- d) En la sesión debe garantizarse el debate y deliberación para llegar a un consenso.
- e) El asunto debe decidirse por votación.
- f) Toda decisión debe tomarse por mayoría de votos.
- g) El fraude, el engaño o la trampa invalidan la decisión.
- h) Las decisiones tomadas por el órgano legislativo no pueden violar normas constitucionales ni legales.
- i) Todo miembro del órgano legislativo tiene derecho a expresar su opinión y derecho/deber de escuchar a los demás.
- j) Todos los miembros del órgano legislativo deben tener conocimiento de la convocatoria a sesión, su fecha, hora, lugar y propósito de la reunión.
- k) Para poder pronunciarse los miembros del órgano legislativo tienen que tener ante ellos una propuesta o iniciativa o dictamen de comisión.
- l) Antes de pronunciarse los miembros del órgano legislativo tienen derecho a conocer el asunto de que se trata y los efectos que su sanción puede producir.

Así expuestos estos principios se resumen en: a) delinear las condiciones necesarias para que las decisiones colectivas sean válidas (incs. a) a h)); b) garantizar la libertad de expresión de los legisladores y su derecho de acceso a la información (incs. i) a l)) y c) fomentar la publicidad de los actos legislativos (incs. b), c), d), i), k) l) y h), este último referido a la publicidad de los actos de gobierno en un sistema republicano (art. 1 CN).

⁷ "Manual de Mason sobre Procedimiento Legislativo", Traducción al español de Emilio Bernal Labrada, editado por el Centro para la Democracia, la Conferencia Nacional de Legislaturas Estadales (NCSL) y BID, Washington, EE.UU., 1995, Sección 1 punto 5 p. 4.

4. Etapas en el procedimiento parlamentario

Previo al análisis de las distintas etapas del procedimiento debemos advertir que existen actos formales externos que deben verificarse y que "crean las condiciones necesarias para que las actuaciones del procedimiento se realicen en los términos previstos por el ordenamiento jurídico" (Alfonso Palacios Torres)⁸

Siguiendo la clasificación de Alfonso Palacios Torres podemos distinguir entre presupuestos subjetivos y objetivos.

4.1 Presupuestos subjetivos

Son presupuestos subjetivos aquellos que otorgan al Congreso la calidad de órgano legislador: a) que las Cámaras se hayan instalado, b) que sus miembros hayan sido incorporados y hayan prestado juramento, c) que las Comisiones se hayan integrado y sean convocadas a reuniones, d) que el cuerpo sea convocado a sesiones, e) que exista Plan de Labor/Orden del Día y *quórum* en el Pleno. La mayoría de estos presupuestos derivan directamente de normas constitucionales (ver punto 2).

4.2. Presupuestos objetivos

Son presupuestos objetivos aquellas condiciones que necesariamente deben cumplirse para posibilitar la toma de decisiones por parte del órgano legislativo.

Entre ellas están los **plazos** acordados para determinados actos, tales como:

- a) **el plazo de las observaciones:** según el art. 113 RCD, producidos los dictámenes de las Comisiones serán impresos y una vez impresos quedarán en observación durante siete días hábiles. La Cámara no considerará ninguna propuesta de modificación que no haya sido depositada en la Secretaría dentro de este término, salvo

⁸ Torres Palacios, Alfonso, "Concepto y control del procedimiento legislativo", editado por Departamento Publicaciones Universidad Externado de Colombia, junio 2005, p. 59 y ss

su aceptación por la Comisión respectiva antes de la consideración del despacho por la Cámara o pronunciamiento expreso de la misma por los dos tercios de los votos emitidos. El art. 57 RS establece que "en lo posible ningún dictamen será incluido en el plan de labor si no cuenta al menos con siete días corridos desde la fecha de su distribución.

- b) **el plazo para dictaminar:** el art. 106 RCD dispone que las Comisiones una vez instaladas sólo podrán dictaminar sobre los asuntos sometidos a su estudio hasta el 20 de noviembre de cada año, salvo resolución de la Cámara tomada por las dos terceras partes de los votos emitidos. Para el caso de las sesiones extraordinarias o de prórroga, esta limitación se fijará en diez (10) días antes de la fecha prevista para la culminación de las mismas.
- c) **plazo entre la declaración y la sanción de aprobación de tratados de integración con Estados no latinoamericanos:** conforme el art. 75 inc. 24 CN en el caso de estos tratados el Congreso declarará primero la conveniencia de su aprobación y sólo podrá aprobarlos después de ciento veinte días del acto declarativo.
- d) **plazo de aprobación por las provincias de la ley de coparticipación:** el artículo 75 inc. 2 CN determina que la ley convenio por la que se instituye el régimen de participación tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, y aprobada por todas las provincias.

Otro presupuesto lo constituyen las **mayorías necesarias** para sancionar una ley; alcanzar las mismas es paso previo al procedimiento del voto.

Y finalmente el presupuesto que constituye el **límite temporal al tratamiento de los proyectos**, dado por las disposiciones de la ley 13640 sobre caducidad de los proyectos.

4.3. Iniciativa legislativa

Los proyectos de ley son presentados al Congreso por legisladores, el Poder Ejecutivo y los ciudadanos a través del procedimiento de la iniciativa popular.

La iniciativa legislativa reconocida a todos los legisladores individualmente garantiza el respeto del principio democrático en tanto permite propuestas plurales que representen opiniones diferentes sobre distintos temas, garantiza que las minorías puedan difundir y publicar sus ideas y, en algunos casos, llegar a incluir temas en la agenda legislativa que no hayan sido previstos por el Gobierno.

La iniciativa legislativa constituye un acto de impulso del procedimiento parlamentario y debe considerarse y respetarse como verdadero acto de participación democrática: la responsabilidad que el legislador asume en el momento de presentación del proyecto se extiende a acompañar el mismo a lo largo de todo el procedimiento y hasta su eventual sanción. Presentar proyectos cuyo tratamiento luego no se reclamará o que una vez sancionados se tomarán de ejecución imposible por la falta de un análisis previo de factibilidad (costo-beneficio) es una actitud política irresponsable y afecta la imagen y eficiencia del Congreso. La eficacia de un legislador no depende de la cantidad sino de la calidad de su producción legislativa y de su contribución a la seguridad jurídica. No se contribuye a esta seguridad legislando en exceso.

El Poder Ejecutivo comparte esa responsabilidad democrática de proveer al orden y seguridad jurídica y cuenta con la iniciativa como herramienta democrática que le permite legitimar sus acciones de gobierno.

Si bien en los últimos años el Poder Ejecutivo ha sido un enérgico actor en materia de iniciativa legislativa, este aumento de la producción legislativa por parte del Poder Ejecutivo no debe ser motivo de excesiva preocupación democrática si es compensado por un eficiente ejercicio de control de la ejecución de las leyes. Para ello, los miembros de la mayoría deben asumir definitivamente que pertenecen a un órgano distinto e independiente y que su función es tanto legislar como controlar la ejecución de las leyes que sancionan, principalmente las que provienen de la iniciativa de un Poder Ejecutivo de su mismo signo político. Por su parte, los integrantes de la minoría deben esforzarse en la preparación de sus argumentos y particularmente en la motivación de sus proyectos y de sus dictámenes en disidencia.

Una cuestión interesante para analizar en esta etapa es si corresponde efectuar un control de constitucionalidad del proyecto y, si así lo

fuera, si esta facultad puede quedar en manos del Presidente o de la Comisión de Labor Parlamentaria o del Pleno.

En el derecho parlamentario español el criterio es claro y la mayoría doctrinaria, así como el Tribunal Constitucional, sostienen que deben ser criterios eminentemente formales los que rijan el examen que la mesa de la Cámara realice sobre las diversas peticiones o proposiciones que a ella son sometidas. En la doctrina italiana encontramos criterios diferentes.

Nos inclinamos por la posición española aunque creemos que en el momento de ingreso del proyecto se deben verificar los requisitos mínimos que establece la Constitución Nacional respecto de la competencia exclusiva de cada Cámara (arts. 52, 75 inc. 2, párrafo 4°, e inc. 19, párrafo 2° CN) y de la fórmula de sanción (art. 84 CN).

Una última referencia en torno a la iniciativa legislativa nos lleva a considerar la moderna tendencia de otorgar iniciativa legislativa formal directamente a los ciudadanos.

El **derecho de petición** se encuentra contemplado en la mayoría de las Constituciones nacionales y tiene su reflejo en los Reglamentos legislativos que contemplan la específica creación de Comisiones de Peticiones. Si bien estas Comisiones reciben y responden cuestiones particulares, es decir individuales, en algunos casos toman conocimiento de las mismas y las dirigen para su tratamiento a las Comisiones competentes según la materia. (art. 89 RCD).

Asimismo, el Congreso de la Nación permite a los ciudadanos individualmente presentar proyectos de ley. Estos proyectos se incorporan al circuito legislativo con la denominación de "proyectos de particulares", son girados a las respectivas Comisiones según el tema de su competencia para información de los legisladores, pero sólo pueden ser tratados cuando un legislador los hace propios y los reingresa a la Cámara con su firma. (arts. 117, 165 RCD y art. 187 RS).

Las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) facilitan el ejercicio del derecho de petición permitiendo a los particulares y organizaciones de la sociedad civil ingresar sus propuestas vía correo electrónico o a través de la propia página Web del órgano legislativo. Los proyectos así ingresados se incorporan al circuito o trámite legislativo y se publican en la página Web de la Legislatura.

Ejemplos de estas nuevas formas de "peticiones electrónicas" (e-petitions) encontramos en el Parlamento de Escocia (<http://www.scottish.parliament.uk>) y el Bundestag Alemán (Petitionen en <http://www.bundestag.de>).

La Agenda Legislativa de tratamiento preferente es otra importante herramienta que permite conjugar demandas ciudadanas con resoluciones parlamentarias y cuya implementación planifica la aprobación de las leyes que son importantes para un país.

A través de este procedimiento legisladores y ciudadanos elaboran en conjunto un orden de temas que consideran prioritarios para su tratamiento preferente durante el año parlamentario, sin que ello impida el tratamiento de otros proyectos durante el año de sesiones ordinarias o afecte la preferencia que normalmente se otorga a los proyectos que envía el Poder Ejecutivo.

Al momento de escoger los proyectos que integrarán la Agenda se tienen en cuenta, entre otras consideraciones: a) la ubicación del proyecto en el contexto de las prioridades temáticas del país; b) la urgencia derivada de una situación de catástrofe o emergencia nacional; c) el impacto social y económico que la implementación de esta ley tendrá en poblaciones vulnerables y sometidas a situación de pobreza.

La Agenda Legislativa de temas de tratamiento preferente existe hoy en ambas Cámaras del Congreso de la República Dominicana y en el Congreso de Perú.

4.4. Estudio en Comisiones

En el seno de las Comisiones se estudian los proyectos, se delibera y se emiten dictámenes e informes motivados que aconsejan a la Cámara modificar, sustituir o derogar la legislación vigente.

Las Comisiones son fuentes de información del Pleno sobre asuntos en los que éste debe decidir e importantes administradoras de los mecanismos de consulta e intercambio con el gobierno ejecutivo y la ciudadanía en los asuntos de su competencia.

Para cumplir con sus fines, las Comisiones gozan de una serie de atribuciones y ejecutan actos jurídicos ordenados en un procedimiento regulado por normas reglamentarias, usos y costumbres.

Entre las atribuciones que corresponden a las Comisiones y facilitan la consecución de sus fines se encuentran:

- a) darse sus propias normas de funcionamiento interno en correspondencia con el Reglamento y normas constitucionales;
- b) elaborar su propio plan de trabajo;
- c) dividirse en subcomisiones para el mejor desempeño de su tarea;
- d) requerir el asesoramiento de los órganos de consulta y asesoría de las Cámaras;
- e) convocar a particulares y funcionarios públicos para informar;
- f) requerir de personas o entidades, públicas o privadas toda documentación e información que guarde relación con los asuntos que estén tratando;
- g) escuchar los reclamos, peticiones o demandas de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

A su vez, el procedimiento legislativo que prescribe el trámite del proyecto en Comisión se caracteriza por facilitar la construcción de consensos, generando verdaderas instancias de reflexión y colaboración en las que intervienen legisladores, funcionarios y expertos, y que pueden describirse de la siguiente forma:

- a) *Presentación del tema*: cada integrante de la comisión expone sus conocimientos, dudas o consideraciones sobre el tema.
- b) *Consulta a expertos*: el proyecto se somete al análisis de expertos que pueden ser personal propio de la Comisión o de la institución legislativa o terceros ajenos (universidades, institutos de investigación).
- c) *Consulta a sectores interesados*: este procedimiento puede realizarse a través de reuniones informales o por medio de audiencias públicas.
- d) *Debate*: una vez reunida la información de los puntos b) y c) los legisladores debaten el tema. En esta instancia se intercambian argumentos y se comienza a elaborar un borrador de dictamen.
- e) *Nuevas consultas*: si es necesario, se consulta nuevamente a expertos.
- f) *Diálogo*: del debate se pasa a un análisis de los diferentes argumentos, se escucha con empatía tratando de llegar a una base de acuerdo común. En esta etapa se rescatan las fortalezas de las distintas posiciones se analizan sus debilidades para llegar a un dictamen que

satisfaga a todos, —aunque no todos ganen—, y que permita a la Comisión sostenerlo en el plenario de la Cámara.

g) *Redacción del dictamen*: el texto definitivo del dictamen debe reflejar la voluntad de la Comisión. Ello depende de la habilidad, conocimiento y experiencia de los redactores legislativos.

Un factor esencial y que define el buen funcionamiento de la Comisión es la idoneidad de su personal y en particular la destreza de su Secretario Técnico.

Con relación al procedimiento, los Secretarios Técnicos de las Comisiones son actores centrales:

- proporcionan asesoramiento en procedimiento legislativo;
- validan el informe de Comisión en lo referente al proceso seguido y la presentación final, según las normas vigentes;
- llevan registros actualizados de los expedientes en trámite y su documentación;
- conservan y custodian todos los expedientes y sus documentos anexos mientras se encuentran en trámite en la Comisión;
- aseguran que los documentos en custodia estén disponibles para consulta por parte del público;
- redactan las actas de reunión y sus resúmenes para difusión.

4.5. Aprobación en el Pleno

El debate y aprobación del proyecto en el Pleno es la tercera etapa del procedimiento parlamentario y es reglada, como las precedentes, por normas constitucionales, reglamentarias, legales y principios de derecho parlamentario.

Los proyectos se debaten en general y en particular según reglas precisas sobre orden y tiempo dispuesto para cada orador y según las preferencias previamente acordadas por la Comisión de Labor Parlamentaria.

Los grupos parlamentarios se expresan a través de la Comisión de Labor Parlamentaria y fijan la prioridad de los temas a tratar y las condiciones del debate. Este procedimiento permite a las minorías participar en la formación del Orden del Día y ordena el debate. (art. 59 RCD).

A diferencia de las Comisiones, el procedimiento que rige el Pleno no satisface totalmente las exigencias de una deliberación democrática. Normas y práctica usual se conjugan y restan posibilidades a la construcción de consensos, ya que reducen las oportunidades de argumentación y reflexión colectiva.

Las condiciones mínimas que exige la deliberación democrática sólo se cumplen parcialmente en el debate en el Pleno:

- Reglas previas**: existen reglas escritas que ordenan el debate contenidas en el Reglamento de las Cámaras pero éstas pueden ser alteradas por decisión de la Comisión de Labor Parlamentaria que puede "proponer medidas prácticas para la agilización de los debates en el recinto" (art.59 inc.4 RCD).
- Libertad de expresión**: los legisladores son libres de expresar sus opiniones pero los tiempos de exposición son limitados e improporcionables según dispone el Reglamento y la interpretación estricta que le dispensa la Comisión de Labor Parlamentaria. La deliberación requiere de tiempos suficientemente amplios para permitir el debate de argumentos y luego el diálogo constructivo que lleve al consenso. Las disposiciones que "agilizan" el debate pueden cercenar esta libertad de expresión, por ejemplo cuando en la Cámara de Diputados se prescinde del debate de los proyectos sin disidencias ni observaciones (art.152 RCD) se priva al legislador de la posibilidad de hacer explícitos los propósitos de la ley. Restringir los tiempos de intervención no torna más eficiente un debate y puede constituirse en una verdadera vulneración del principio democrático. Los reglamentos atenúan su rigidez respecto de los tiempos de debate cuando prevén la constitución de la Cámara en Comisión y la posibilidad de declarar abierto el debate. (arts. 142 y 151 RCD, art. 164 RS)
- Agenda**: el Pleno sesiona conforme un Orden del Día previamente acordado, pero esta agenda de temas se conoce sólo pocas horas antes de la reunión, por lo que se dificulta el conocimiento general y la adecuada preparación de los temas. Además, es posible imponer temas fuera de la Agenda de la Comisión de Labor a través del recurso de convocatoria a sesiones especiales por un número reducido de legisladores. (arts. 35 y 36 RCD, arts. 19 y 20 RSN).

- d) **Información:** los legisladores deben recibir con suficiente antelación toda la información disponible sobre los temas a tratar. Antes de la sesión deben haber recibido la convocatoria, indicando día y hora de reunión (art. 39 inc. 9 RCD). Al inicio de la sesión deben contar con el Plan de Labor, las Órdenes del Día impresas de los asuntos a tratar (despachos e informes de Comisión y anexos de los antecedentes y opiniones vertidas en el seno de la Comisión (art. 111 RCD). Durante la sesión podrán pedir la lectura de otros documentos (art. 50 inc.1 RCD). Sin embargo, estos presupuestos no se cumplen regularmente: el Plan de Labor generalmente llega a manos del legislador muy poco tiempo antes de la reunión y no siempre todas las órdenes del día de los proyectos incluidos y no su tratamiento están impresas y a disposición de los legisladores. Muchas veces esas órdenes del día sufren modificaciones con posterioridad a su impresión de las que no se da cuenta a los legisladores antes de la Sesión.
- e) **Participación:** los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil interesados en el tema pueden observar las sesiones (art. 31 RCD y art. 18 RS).
- f) **Debate:** Varias cuestiones afectan la realización y calidad del debate, entre ellas: 1) la limitación de los tiempos y del número de intervenciones no permite adecuadamente responder a los argumentos que se exponen; 2) la posibilidad de insertar la totalidad o parte del discurso para su reproducción posterior en el Diario de Sesiones impide al resto de los miembros de la Cámara conocer los argumentos y responder a ellos en el mismo debate (art. 48 RCD); 3) la costumbre de leer los discursos, aunque ello esté prohibido por el Reglamento, perjudica el debate porque: 3.1) el discurso pudo haber sido escrito por un tercero y el legislador no estar totalmente familiarizado con los argumentos vertidos en el mismo; 3.2) quien lee un documento no presta tanta atención a su contenido como lo hace cuando construye un discurso oral; 3.4.) la lectura de un texto no atrae el interés de otros como la palabra oral y los argumentos pierden claridad.
- g) **Diálogo:** en el recinto no se permite el diálogo; los legisladores sólo deben referirse al Presidente, quien dirige la discusión (art. 39 inc.

3 RCD, art. 32 RS) y a quien deben pedir la palabra; no pueden conversar entre ellos ni llamarse por su nombre. La forma de hemiciclo que comúnmente presentan los recintos no permite el diálogo entre los legisladores y los mantiene mirando hacia el sitio de la Presidencia a quien deben solicitar el uso de la palabra.

h) **Acuerdo:** Se subsume en la votación.

A la vista de la enumeración y comentarios precedentes la cuestión que se nos plantea es si debemos modificar el procedimiento en el Pleno o reconocer que éste no es el ámbito de deliberación, la que queda entonces circunscrita a las Comisiones. La respuesta nos resulta sencilla: hoy día el Pleno es el lugar donde se legitiman las decisiones tomadas por los grupos parlamentarios. (García Pelayo), donde se hacen públicas las razones del voto particular (Héctor Pérez Bourbon). No es actualmente ámbito de debate y menos aún de deliberación.

5. Calidad del procedimiento legislativo

A partir de los distintos aspectos analizados en este trabajo, podemos enunciar algunos elementos cuyo grado de satisfacción definirán la calidad del procedimiento legislativo:

- El respeto a los presupuestos establecidos constitucionalmente.
- El respeto a los reglamentos y leyes que lo regulan.
- El cumplimiento de sus etapas.
- La excepcionalidad de los trámites que se apartan del procedimiento fijado.
- La libertad de expresión e igualdad de todos los participantes en las distintas etapas del proceso.
- La suficiente duración en el tiempo del procedimiento a fin de permitir la deliberación.
- La publicidad de todas las etapas.
- La participación de todos los órganos y sujetos involucrados.
- La participación ciudadana.

Bibliografía

Calidad en la función legislativa, Colección de Estudios Parlamentarios 01, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, Santa Fe, junio 2006.

García Martínez, María Asunción *El Procedimiento Legislativo* Monografía, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Dirección de Estudio y Documentación de la Secretaría General, Madrid, 1987.

Manual de Mason sobre Procedimiento Legislativo, Traducción al español de Emilio Bernal Labrada, editado por el Centro para la Democracia, la Conferencia Nacional de Legislaturas Estadales (NCSL) y BID, Washington, EE.UU., 1995.

Palacios Torres, Alfonso *Concepto y control del procedimiento legislativo*, editado por Departamento Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Colombia, junio 2005

Svetaz, M. Alejandra *Guía sobre Negociación Política Parlamentaria*, Cuadernos para la Gestión Parlamentaria, Serie "Parlamentos y Democracia Vol. XII, editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política, Organización de Estados Americanos, Guatemala octubre 2006.

¿CUMPLE EL CONGRESO CON LAS LEYES QUE PRODUCE? EL CASO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

Erika Andrea Palma Delgado
Karla Valverde Viesca

La atribución del Poder Legislativo para crear marcos normativos que impulsen la formulación de políticas públicas, hace de suma importancia su papel en el diseño de los mismos. Pero también el proceso político del que son resultado puede hacerlos susceptibles a quedar con vacíos e inconsistencias que, entre otras cosas, los hacen poco viables cuando son puestos a prueba. En esta lógica, en el trabajo enfatizamos tanto el proceso legislativo que dio lugar a la Ley General de Desarrollo Social, como la puesta en marcha de las disposiciones que de ella derivan. Ello, con la finalidad de discutir lo que sucede con las leyes que el Congreso produce e identificar cuál ha sido hasta ahora la viabilidad de la Ley y de los diversos mecanismos que la complementan.

En este contexto, se describen tres etapas sustantivas en la creación de la Ley General de Desarrollo Social. La primera, responde a la pregunta ¿cómo se creó y aprobó la Ley? y para ello refiere tanto la presentación y discusión de las iniciativas de Ley, como el trabajo en Comisiones. La segunda, revela el producto legislativo; esto es, cómo quedó la Ley aprobada en ambas Cámaras. Por último, la tercera analiza su entrada en vigor y la puesta en marcha de diversas disposiciones contenidas en ella, es decir, qué ha pasado con la Ley.

I. Presentación y discusión de Iniciativas

Sobre el proceso legislativo, vale la pena destacar que la Ley General de Desarrollo Social es resultado de cinco iniciativas que fueron presentadas a lo largo de la LVIII Legislatura. Si bien ello es cierto, la Ley Revolución Democrática el 27 de abril de 2000 durante la Legislatura LVII, no fue sino hasta la LVIII Legislatura cuando se trabajó de forma sistemática tanto en la presentación de diversas iniciativas de Ley como en la discusión y redacción del dictamen correspondiente.

El cuadro 1 sintetiza las iniciativas presentadas. En él se destaca la Cámara de origen; el partido que la presenta; el legislador que le dio lectura; la fecha y la legislatura en la cual fue propuesta. En la última columna se identifican, con base en el partido al que pertenece el legislador y el orden en que fueron presentadas, las siglas que usaremos para el análisis de las iniciativas pues los Partidos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, propusieron dos cada uno.

Por otra parte y concientes de la complejidad que supone el análisis de cada iniciativa, para los fines de este trabajo destacaremos dos aspectos: cómo se entiende el desarrollo y, los temas incorporados a la discusión, por cada iniciativa.

Definición sobre el desarrollo. Con base en un estudio comparado de las cinco iniciativas presentadas durante la LVIII Legislatura, puede

CUADRO 1. Iniciativas de Ley presentadas para crear la LGDS

| Cámara | Partido | Legislador | Fecha | Legislatura | Siglas para el análisis |
|-----------|---------|--|-------------------|-------------|-------------------------|
| Diputados | PRD | Clara Frugada Molera | 27 abril 2000 | LVII | |
| Senadores | PRD | Leticia Burgos Ochoa | 26 abril 2001 | LVIII | PRD (1) |
| Diputados | PRD | Esteban D. Martínez Enriquez | 14 diciembre 2001 | LVIII | PRD (2) |
| Diputados | PAN | Francisco Javier Cantú Torres | 26 marzo 2002 | LVIII | PAN (1) |
| Diputados | PRI | Narciso Alberto Ansader Leal | 16 abril 2002 | LVIII | PRI (1) |
| Senadores | PAN | Francisco Fernández de Cevallos y Urueta | 6 diciembre 2002 | LVIII | PAN (2) |

FUENTE: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura

afirmarse que, aunque todas entienden el desarrollo como una ampliación de las capacidades y oportunidades que goza el ser humano, existen algunas diferencias entre ellas. Mientras que las iniciativas panistas señalan que el desarrollo es parte de los derechos para la libre gestión del bienestar individual, para las iniciativas perredistas y la priista se trata de la realización de los derechos sociales contenidos en la Constitución. Asimismo, cabe señalar que, mientras las iniciativas perredistas y la priista expresan una visión centrada en el colectivismo basándose en principios tales como la equidad, la evaluación, la vigilancia, la transparencia y las sanciones, ambas iniciativas panistas acentúan una visión individualista centrada en la focalización y el voluntarismo solidario a través de las asociaciones intermedias (Palma, 2005; Valverde, 2004).

Temas incorporados por cada iniciativa. Para comparar las iniciativas presentadas definimos un total de treinta temas relevantes. A partir de ello, identificamos la iniciativa del PRI (1) es aquella que incorpora un mayor número de temáticas a la discusión, mientras que el proyecto PAN (1) es el que menos temáticas sugiere. Otra manera de discutir esta información, es la comparación del número de iniciativas que discuten una misma temática. En este sentido, los temas que tuvieron una mayor consideración fueron los relativos a los objetivos de la Ley; los principios de la política social; la evaluación de los programas; la participación social; y la concurrencia entre la federación, las entidades y los municipios. Por el contrario, los temas menos propuestos por las iniciativas se refieren a los derechos para el desarrollo social; los objetivos de la política social; los sujetos de desarrollo social y, las zonas prioritarias.

Un resumen, con el listado de los temas propuestos por cada iniciativa aparecen en el cuadro 2, donde también se identifican las temáticas más discutidas por los partidos y el número total de temáticas abordadas por cada uno.

1.1. El trabajo en Comisiones: búsqueda de acuerdos y consensos

En lo que respecta al trabajo legislativo, es importante destacar que la dificultad para llegar a los acuerdos fundamentales con respecto a la Ley fue notable durante el periodo de discusión de las iniciativas presentadas, que abarcó del año 2001 al 2003. Ello, principalmente en la Cá-

mara de Diputados ya que a pesar de contar con un predictamen, éste nunca fue aprobado. Sin embargo, en la Cámara de Senadores, las Comisiones de Desarrollo Social y Estudios Legislativos dictaminaron en conjunto la Ley General de Desarrollo Social que fue aprobada por el pleno y turnada a la Cámara de Diputados el día 29 de abril de 2003, un día antes de que terminara el periodo ordinario de sesiones correspondiente al último año de ejercicio de la LVIII Legislatura.

Pese a la imposibilidad de hacer concurrir a las Comisiones de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y la de Senadores, la Ley fue aprobada por unanimidad. Frente a esta situación, existen diversos hechos que vale la pena resaltar:

1. Como ya se mencionó, fueron presentadas cinco iniciativas de Ley pero conviene precisar que cuatro de ellas eran relativas a la aprobación de una Ley de Desarrollo Social y una buscaba la creación de un Instituto de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Esta situación dificultó la aprobación de los contenidos por consenso, ante lo cual se discutió un paquete legislativo con terminología distinta, órganos e instituciones públicas y disposiciones referidas a políticas públicas con criterios diversos. Ello, entre otras cosas, dio lugar a una Ley que buscó incorporar las diferentes ideas propuestas. En el mismo cuadro 2 es posible apreciar, la Ley retoma ideas de todas las iniciativas presentadas y no responde a un proyecto social del todo articulado y viable, asunto que detallaremos más adelante.
2. De cara a esta situación, el trabajo de negociación y búsqueda de acuerdos fue arduo, toda vez que los tres grupos parlamentarios que presentaron iniciativas, tuvieron que ceder en muchas de sus propuestas, mientras algunas de ellas quedaron fuera, otras se incluyeron con modificaciones.
3. No obstante que la parte más compleja del proceso y de la discusión se centró en aquellos contenidos que implicaban restricciones o disposiciones en materia económica o presupuestaria, puesto que difícilmente serían aceptados por el Ejecutivo y por ende por el PAN, el proyecto final logró un consenso para lograr que un capítulo completo de la Ley se vinculara con el financiamiento para el desarrollo.
4. Aunque la estructura de la Ley sí logró determinarse de manera conjunta, no fue posible concluir el proceso en Conferencia. Ante ello,

CUADRO 2. Temas incorporados a la ley general de desarrollo social Aportaciones por iniciativa

| PROPUESTA | PRD (I) | PRD (E) | PAN (I) | PRD (I) | PAN (E) | Nº DE MENCIONES POR TEMA |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|--------------------------|
| 1. Conceptos Básicos | NO | SI | NO | NO | NO | 1 |
| 2. Principios de la Política Social | SI | SI | NO | SI | SI | 4 |
| 3. Derechos para el Desarrollo Social | NO | NO | NO | SI | NO | 1 |
| 4. Objetivos de la Ley | SI | SI | SI | SI | SI | 5 |
| 5. Objetivos de la Política Social | SI | NO | NO | NO | NO | 1 |
| 6. Instituciones Gubernamentales | SI | SI | SI | NO | NO | 3 |
| 7. Instituciones de Enlace | SI | SI | SI | NO | NO | 3 |
| 8. Instituciones Ciudadanas | NO | NO | NO | SI | NO | 1 |
| 9. Lineamientos del Gasto Social | SI | SI | NO | SI | NO | 3 |
| 10. Formulación y Ejecución | NO | NO | NO | SI | SI | 2 |
| 11. Lineamientos para el Diseño de los Programas Sociales | SI | NO | NO | SI | NO | 2 |
| 12. Evaluación de los Programas | SI | SI | SI | NO | SI | 4 |
| 13. Creación de Indicadores para Diagnosticar y Evaluar Resultados de los Programas Sociales | SI | NO | SI | NO | NO | 2 |
| 14. Tipos de Programas de Desarrollo Social | NO | SI | SI | NO | NO | 2 |
| 15. Prioridades de los Programas de Desarrollo Social | NO | NO | SI | NO | SI | 2 |
| 16. Publicidad Gubernamental | NO | NO | SI | SI | NO | 2 |
| 17. Sujetos del Desarrollo Social | NO | NO | NO | SI | NO | 1 |
| 18. Participación Social | SI | SI | SI | SI | SI | 5 |
| 19. Organizaciones Sociales | NO | NO | SI | SI | NO | 2 |
| 20. Padrón de Beneficiarios | NO | NO | SI | SI | NO | 2 |
| 21. Fomento a la Economía Popular | SI | SI | NO | NO | NO | 2 |
| 22. Derecho a la Denuncia Popular | SI | SI | NO | NO | NO | 2 |
| 23. Aplicación de la Ley | SI | SI | NO | SI | NO | 3 |
| 24. Facultades y Competencias de los Poderes Legislativos Estatales | NO | NO | NO | SI | SI | 2 |
| 25. Facultades y Competencias de los Poderes Ejecutivos Estatales y Municipales | NO | NO | NO | SI | SI | 2 |
| 26. Facultades y Competencias del Gobierno Federal | SI | SI | NO | SI | NO | 3 |
| 27. Facultades y Competencias de las Entidades Federativas | NO | SI | NO | SI | NO | 2 |
| 28. Facultades y Competencias de los Gobiernos Locales | NO | SI | NO | SI | NO | 2 |
| 29. Zonas de Atención Prioritaria | NO | NO | NO | SI | NO | 1 |
| 30. Concurrencia entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios | SI | SI | SI | SI | SI | 5 |
| TOTAL DE TEMAS POR INICIATIVA INCORPORADOS A LA LEY | 15 | 16 | 12 | 20 | 9 | |

FUENTE: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura

los grupos parlamentarios en el Senado, acordaron instruir a los asesores para concluir la propuesta¹.

5. Por último y pese a la complejidad de articular los acuerdos entre las diversas posturas de los partidos políticos, el Proyecto de Ley fue aprobado por todos los grupos parlamentarios en el Senado y turnado a la Cámara de Diputados donde se aprobó también por unanimidad².

2. El producto legislativo: la Ley General de Desarrollo Social³

Así y después de casi cuatro años de discusión, fue aprobado el dictamen que creó la Ley General de Desarrollo Social en México (D.O.F., 20/01/2004). Sin duda la creación de esta Ley contribuye al establecimiento de un nuevo marco normativo para el desarrollo social. Sin embargo, no sólo por sus características sino por la propia coyuntura política, se constituye más que en un punto de llegada, en un punto de partida. La definición de la Ley supone nuevas reglas del juego y la incorporación de nuevos actores en la vida social del país. Así, el desarrollo social pareciera ocupar un lugar importante en la agenda nacional dejando de ser relegado a expensas de la construcción de acuerdos políticos y económicos para el país. En este sentido conviene resaltar la incorporación de temáticas tales como: los derechos sociales; la construcción de una Política Nacional de Desarrollo Social; y, el papel de las organizaciones y agrupaciones sociales.

1. Si partimos de la idea de que el desarrollo social es la plena realización de los derechos sociales (educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social, no discriminación) es posible advertir que resulta importante contar con una Ley que los reúna, no sólo en la letra, sino a partir de la coordi-

¹ Entrevista al Secretario Técnico de la Comisión de Desarrollo Social del Senado de la República, Lic. Ernesto Palacios, Senado de la República, 26 de Agosto de 2003.

² La votación para aprobar la Ley General de Desarrollo Social en la Cámara de Senadores fue por unanimidad y en la Cámara de Diputados, fue de 434 votos a favor y una abstención. Ver: <http://www.cddhcu.gob.mx>

³ Descripción pormenorizada de la Ley (Palma, 2005)

nación de las acciones que hacen las distintas secretarías de Estado y los diferentes órdenes de gobierno. Con esto no queremos decir que basta con el hecho de que se reconozcan en la Ley. Se trata, pues, de un primer paso toda vez que no contempla mecanismos de exigibilidad de derechos a excepción de la denuncia popular y deja un vacío en cuanto a las sanciones.

2. En torno a la construcción de una Política Nacional de Desarrollo Social, la Ley define los principios, objetivos y vertientes; se incorpora una serie de "candados" al presupuesto en el rubro de gasto social; se establecen criterios para la definición y la medición de la pobreza y para la ubicación de zonas de atención prioritaria en el país. Al respecto en el esquema que plantea la Ley, la Política Nacional de Desarrollo Social es entendida como el ejercicio de los derechos sociales. Mientras el establecimiento del Sistema Nacional de Desarrollo Social es el mecanismo de concreción de la Política Nacional de Desarrollo Social. En esta correlación, vale la pena mencionar que el Sistema Nacional, a su vez, está compuesto por dos Comisiones, un Consejo y una Contraloría:

- La *Comisión Nacional de Desarrollo Social* es el instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones sociales e incluye en la toma de decisiones tanto a las entidades federativas como a las autoridades municipales, a través de los Secretarios de Desarrollo Social estatales y a los representantes de cada una de las Asociaciones Nacionales de Autoridades Municipales.
- La *Comisión Intersecretarial* está encargada de coordinar las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar un exhaustivo diseño y la ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. Se encuentra constituida por los titulares de las diversas Secretarías de Estado que convergen para la Política Nacional de Desarrollo Social.
- El *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* es un organismo público descentralizado que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. Este organismo está integrado por

el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal.

- Asimismo y con el propósito de determinar las bases y fomentar la participación social y privada en materia de desarrollo social, como parte del Sistema Nacional se crearán:
 - **El Consejo Consultivo de Desarrollo Social**, como órgano de conformación plural, que tiene entre sus funciones más relevantes impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Social; proponer los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública; recomendar la realización de auditorías a programas prioritarios; e, informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a la Política Nacional de Desarrollo Social.
 - **La Contraloría Social**, como un mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.
3. En el artículo 5° de la Ley, se plantea definir a las organizaciones como agrupaciones civiles y sociales, legalmente constituidas (Valverde y Palma, 2006). A través de ellas se prevé la participación de personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social o bien, promover las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en esta materia. Las agrupaciones serán invitadas por el Gobierno Federal mediante convocatorias públicas que deberán contener los requisitos, objetivos y modalidades de participación. La Ley, reconoce también el derecho de las organizaciones a recibir fondos públicos para operar programas sociales y establece, a manera de excepción de este derecho, que no podrán recibir recursos públicos aquellas organizaciones en las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o

parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, ya sea por afinidad o parentesco civil. Dispone además que, para poder obtener los fondos, deben estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público, además de cumplir con lo que establezca el reglamento respectivo.

Sin duda, las tres temáticas: los derechos sociales; la construcción de una Política Nacional de Desarrollo Social; y, el papel de las organizaciones y agrupaciones sociales significan un avance muy importante para regular el apoyo gubernamental a las acciones de la sociedad civil en favor del desarrollo. Entre otras cosas, ello permite recobrar el sentido prioritario de lo social frente a una lógica que privilegia lo económico; recuperar la responsabilidad estatal de lo social; ver a la política social como un todo que debe estar articulado de manera estratégica; revisar el papel de estados y municipios; reducir los grandes márgenes de discrecionalidad que prevalecen; y, orientar la política social hacia una política de Estado dirigida a garantizar un piso básico de derechos para toda la población. Ahora veamos qué ha pasado con la Ley y las disposiciones que de ella derivan.

3. La entrada en vigor de la Ley

A dos años y medio de su entrada en vigor, la Ley tiene consigo una controversia constitucional; una serie de recomendaciones y enmiendas a realizarse, así como una propuesta de nueva iniciativa. Por otra parte, la instrumentación de las distintas disposiciones que de ella emanan ha permitido ubicar algunas cuestiones que ameritan una reflexión profunda para subsanarlas. Es decir, a la luz de su puesta en marcha se observan un cúmulo de deficiencias que deben subsanarse buscando que la Ley no sea letra muerta y logre cumplir con los objetivos para los que fue creada.

Toda reglamentación y toda Ley son susceptibles de mejorarse, ésta no es la excepción. Sin embargo sobre la Ley General de Desarrollo Social es posible advertir algunos problemas que conviene subrayar.

Un Talón de Aquiles que destaca se refiere al tema de la inclusión de los derechos sociales pues, a pesar del notorio avance que ello representa, la dificultad misma del tema hace que exista cierto margen de ambigüedad que dificulta su aplicación. Recordemos que existe un debate vigente respecto a la interpretación de estos derechos, particularmente,

sobre su exigibilidad y respecto a la forma de intervención y la responsabilidad del Estado sobre los mismos.

También existen dentro de la Ley, algunas normas que dejaron un amplio margen para su interpretación. Por ejemplo, la Comisión Intersecretarial, desde que nació ha sido letra muerta. Subsiste un excesivo grado de dispersión en los programas que operan las distintas secretarías. Y, en la definición del presupuesto existe una subordinación total de las dependencias a las decisiones de la Secretaría de Hacienda.

Otro asunto que salta a la luz, es el contenido del Reglamento de la Ley, publicado el 18 de enero de 2006. En éste, de manera clara se evidenciaron algunas de las divergencias que mantenía el Poder Ejecutivo sobre ciertos puntos nodales como la medición de la pobreza, el financiamiento, la participación social y la evaluación de la política de desarrollo social, entre otros (D.O.F., 18/01/2006). Precisamente la forma en que estos temas fueron reglamentados, fue lo que motivó que la Cámara de Diputados interpusiera una controversia constitucional al considerar que el Ejecutivo desvirtuaba los contenidos de la Ley.

También la integración de las políticas que pretende la Ley es muy complicada, si se toma en cuenta el esquema sectorial de la política social, con leyes e instituciones propias en cada sector: salud, educación y trabajo, por ejemplo...

El financiamiento a lo social, es otro aspecto trascendente. A la fecha, éste no se ha incrementado porque, si bien se previó en la Ley que no decreciera, su aumento se dejó a la suerte del crecimiento económico del país que, como todos sabemos no ocurrió (Flores y Barrera, 2004).

En relación con las recomendaciones y nuevas propuestas presentadas en el ámbito legislativo, destaca que en la Cámara de Diputados se presentaron durante la LIX Legislatura, 18 iniciativas para reformar y / o adicionar la Ley General de Desarrollo Social, así como una nueva iniciativa. De las iniciativas de reforma, cinco se dictaminaron y aprobaron en el Pleno, turnándose a la Cámara de Senadores. Por su parte, en esta última aunque se presentaron dos iniciativas, no se dictaminó ninguna. Ni aquellas enviadas por la Cámara de Diputados, ni las presentadas en el Senado.

En el cuadro 3 se observa que, en su mayoría, las adiciones fueron presentadas por los partidos de la Revolución Institucional y Acción Na-

cional. Asimismo, destaca la posición del Partido de la Revolución Democrática pues dos diputados parecen estar de acuerdo con la Ley existente al sólo proponer adiciones y reformas, mientras que otro, propone una iniciativa para promulgar una nueva Ley. En el primer caso, se encuentran la Diputada Clara Brugada, quien en su primera experiencia como legisladora, en el año 2000 durante la LVII Legislatura, propuso la formulación de la Ley que en el siguiente período legislativo sería retomada por la Diputada Leticia Burgos y el Diputado Gelacio Montiel, cuyo proyecto de adición y reforma ya fue turnado a la Cámara de Senadores para su eventual aprobación, tras haber sido dictaminada y aprobada en septiembre de 2005 en la de Diputados. En la otra postura, se sitúa el Diputado Julio Boltvinik quien se destacó desde el ámbito académico como asesor en el diseño de la Ley y ahora propone su reforma total al presentar una iniciativa de Ley General de Desarrollo Social, el 30 de agosto de 2006.

Lo anterior, además de revelar las diversas posturas que actualmente existen sobre la Ley deja ver una coyuntura política donde, de las 18 iniciativas presentadas, sólo han sido dictaminadas y turnadas dos del PAN; dos del PRI; y, una del PRD. Asimismo, podemos deducir que mientras el PRD tuvo en las anteriores legislaturas un papel fundamental en la propuesta, diseño y aprobación de la Ley, actualmente parece manifestar una inconsistencia al interior del propio partido.

Hasta aquí, podemos decir que éstos y otros temas dejan ver algunos vacíos que, a todas luces, no pueden ser resueltos sólo en la lógica de una ley, sino que nos plantean la necesidad de arribar a una reforma social de mayor envergadura, y a la creación de un nuevo diseño institucional para el desarrollo social en nuestro país. No obstante lo anterior, es importante destacar las disposiciones que se han materializado a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Desarrollo Social:

- El Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social fue publicado el 20 de julio de 2004, y quedó instalado formalmente el 31 de julio del mismo año. Está integrado por los siguientes consejeros: Alfredo Achar Tussie, Mario Luis Fuentes, Jacqueline Peschard, Silvia Alonso Félix, Bernardo González Archiga, Luis Sereno, José Antonio Sandoval, Catalina Denman, Jorge Alonso, Alicia Leal, Laura Sarvide, Clara Jusidman, Jaime Costa, Sergio Aguayo y Luis Rubio (D.O.F., 20/07/2004).

- El Decreto por el que se crea la *Comisión Nacional de Desarrollo Social* fue publicado el 20 de julio de 2004. Sin embargo, aún cuando se trata de un espacio inédito, dada la intensa participación de los Estados en las discusiones, sus atribuciones son demasiado limitadas frente al gran reto que significa renovar nuestro federalismo y arribar a nuevos equilibrios en la distribución de recursos y responsabilidades entre los ámbitos de gobierno (D.O.F., 20/07/2004).
- El 3 de septiembre de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se Regula la *Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social*. Desde su nacimiento, ha sido letra muerta pues subsiste un excesivo grado de dispersión en los programas que operan las distintas secretarías. Asimismo, en la definición del Presupuesto de Egresos de la Federación, existe una subordinación total de las dependencias a las decisiones de la Secretaría de Hacienda (D.O.F., 03/09/2004).

CUADRO 3. Cámara de Diputados
Iniciativas presentadas durante la LIX Legislatura
Ley General de Desarrollo Social

| Iniciativa | Autor | Fecha de presentación | Estado |
|--|---|--------------------------|---|
| Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental | Diputado Quetzil Vázquez García, PRI | 21 de septiembre de 2004 | Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Desarrollo Social |
| Que adiciona un Título Sexto, de las Sanciones e Infracciones, a la Ley General de Desarrollo Social | Diputados Beatriz Zavala Periché, María Guadalupe Suárez Ponce y Armando Rangé Hernández, PAN | 29 de septiembre de 2004 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 30 votos en pro y 3 abstenciones, el martes 27 de septiembre de 2005. Turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales |
| Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social y del Código Penal Federal | Diputada Clara Marina Brugada Molina, PRD | 28 de octubre de 2005 | Turnada a las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Justicia y Derechos Humanos |
| Que reforma el artículo 26 de la Ley General de Desarrollo Social, respecto a las reglas de operación de los programas de desarrollo social | Diputado Efraim Cereza Arellano, PRI | 09 de diciembre de 2004 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 30 votos en pro y 4 abstenciones, el martes 12 de septiembre de 2005. Turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales |

| | | | |
|---|--|--------------------------|--|
| Que adiciona una fracción X al artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social, en materia de subsidiariedad | Diputado Jesús Nader Nasrallah, PAN | 10 de marzo de 2005 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social |
| Que reforma el artículo 19 de la Ley General de Desarrollo Social | Diputado Enrique Guerrero Santana, PRI | 12 de abril de 2005 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social |
| Que adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social | Diputado Gelacio Montiel Fuentes, PRD | 28 de abril de 2005 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 266 votos en pro y 7 abstenciones, el martes 27 de septiembre de 2005. Turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales |
| Que reforma y adiciona la Ley General de Desarrollo Social, en materia de reglas de operación de los programas de desarrollo social | Diputada Clara Brugada Molina, PRD | 10 de agosto de 2005 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social |
| Que reforma el segundo, tercer y cuarto párrafos del artículo 34 de la Ley General de Desarrollo Social, para incorporar diversas disposiciones en materia indígena | Diputada Evangelina Pérez Zatarainá, PAN | 13 de septiembre de 2005 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social, con opinión de la Comisión de Asuntos Indígenas. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 346 votos en pro y 4 abstenciones, el jueves 16 de febrero de 2006. Turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales |
| Que adiciona un Capítulo V bis, denominado "Comisión Consultiva de Protección y de Gestión a los Usuarios de Energía Eléctrica y Consumidores de Productos Derivados de los Hidrocarburos", a la Ley General de Desarrollo Social | Diputado Jorge Castillo Cabrera, PRI | 20 de septiembre de 2005 | Turnada a las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Energía |
| Que reforma el artículo 2 de la Ley General de Desarrollo Social | Diputado Quintín Vázquez García, PRI | 22 de noviembre de 2005 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social |
| Que reforma y adiciona los artículos 14 y 28 de la Ley General de Desarrollo Social | Diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa, PRI | 11 de enero de 2006 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 335 votos en pro y 4 abstenciones, el jueves 16 de febrero de 2006. Turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales |
| Que reforma el artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Social | Diputado Armando Leyson Castro, PRI | 14 de marzo de 2006 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social |
| Que reforma los artículos 7, 25 y 49 de la Ley General de Desarrollo Social | Diputada Claudia Delgado González, PRI | 16 de marzo de 2006 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social |
| Que reforma el artículo 8 de la Ley General de Desarrollo Social | Dip. Juan F. Perdomo Bueno, Convergencia | 04 de abril de 2006 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social |
| Que reforma el artículo 25 de la Ley General de Desarrollo Social | Dip. Fernando Alberto García Cuevas, PRI | 27 de abril de 2006 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social |
| Que adiciona un párrafo al artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Social | Diputado Sergio Chávez Dávalos, PRI | 27 de abril de 2006 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social |
| Que adiciona los artículos 8 y 19 de la Ley General de Desarrollo Social | Dip. Mónica Ombregio y Graciela L. Monte de Oca, PAN | 27 de junio de 2006 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social |
| Que crea la nueva Ley General de Desarrollo Social | Diputado Julio Bolívar, Kalinka, PRD | 30 de agosto de 2006 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social |

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Actividad Legislativa durante la LVIII y LIX Legislaturas, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Senadores, 2006; y Cuento Parlamentario, Cámara de Diputados, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

CUADRO 4. Cámara de Diputados
Dictamen presentado durante la LIX Legislatura
Ley General de Desarrollo Social

| Dictamen | Votación | Estado | Fecha de presentación | Sistema |
|---|--|---|--------------------------|--|
| De la Comisión de Desarrollo Social, con proyecto de decreto que reforma el artículo 2º de la Ley General de Desarrollo Social | Aprobado en la Cámara de Diputados con 382 votos en pro y 4 abstenciones, el lunes 12 de septiembre de 2005 | Turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales. | 13 de septiembre de 2005 | Se propone otorgar amparo a los beneficiarios e instituciones que administran los Programas de Desarrollo Social, en el supuesto de que tengan conocimiento de la regla de operación, o de sus modificaciones, en fecha límite del 25 de febrero de cada año. |
| De la Comisión de Desarrollo Social, con proyecto de decreto que adiciona un Capítulo IX, denominado "Del Régimen de Inconformidad" al Título Cuarto de la Ley General de Desarrollo Social | Aprobado en la Cámara de Diputados con 366 votos en pro y 7 abstenciones, el martes 27 de septiembre de 2005 | Turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales. | 29 de Septiembre de 2005 | Propone que las personas o quienes se les haya otorgado, suspendido, negado o limitado el derecho a participar o afiliarse de los programas de desarrollo social puedan impugnar mediante un recurso de inconformidad por escrito o verbalmente ante la autoridad competente la operación del programa social. |
| De la Comisión de Desarrollo Social, con proyecto de decreto que adiciona un Título VI, denominado "De las Sanciones e Infracciones", a la Ley General de Desarrollo Social. | Aprobado en la Cámara de Diputados con 369 votos en pro y 5 abstenciones, el martes 27 de septiembre de 2005 | Turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales. | 29 de Septiembre de 2005 | Considera necesario embasar en capítulo de sanciones e infracciones a quien incumpla disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social. |
| De la Comisión de Desarrollo Social, con proyecto de decreto que reforma el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social | Aprobado en la Cámara de Diputados con 335 votos en pro y 4 abstenciones, el jueves 16 de febrero de 2006 | Turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales. | 21 de febrero de 2006 | Busca integrar el concepto vivienda como una vertiente más de la política nacional de desarrollo social. |
| De la Comisión de Desarrollo Social, con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones en materia indígena a la Ley General de Desarrollo Social | Aprobado en la Cámara de Diputados con 346 votos en pro y 4 abstenciones, el jueves 16 de febrero de 2006 | Turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales. | 21 de febrero de 2006 | Busca incorporar diversas disposiciones en materia indígena con el fin de dar cumplimiento a los mandatos contenidos en el artículo 2º constitucional. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Actividad Legislativa durante la LVIII y LIX Legislaturas, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Senadores, 2006; y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, <http://portal.psd.fgob.mx/>

Cámara de Senadores
Iniciativas presentadas durante la LIX Legislatura
Ley General de Desarrollo Social

| Iniciativa | Autor | Fecha de presentación | Estado |
|---|---|-------------------------|--|
| Proyecto de Decreto que Adiciona la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Desarrollo Sustentable | Senador José Adalberto Castro y Castro, PRI | 9 de septiembre de 2004 | Turnada a la Comisión de Desarrollo Social |
| Proyecto de Decreto por el que se Reforman y diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos | Senadora Leticia Burgos Osorio, PRD | 21 de febrero de 2006 | Turnada a Comisiones |

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Actividad Legislativa durante la LVIII y LIX Legislaturas, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Senadores, 2006; y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, <http://portal.psd.fgob.mx/>

- El Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social fue publicado el 24 de agosto de 2005. Los integrantes académicos del Consejo fueron nombrados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social en sesión extraordinaria de fecha de 9 de febrero de 2006, resultando electos: Agustín Escobar Latapí; Fernando Alberto Cortes Cáceres; Graciela Freyermuht Enciso; Juan Ángel Rivera Dommarco; Félix Acosta Díaz; y, Graciela Teruel Belismelis.⁴
- El Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2006.

Reflexiones finales

Sin cuestionar el valor de la Ley, a partir de que comenzaron a hacerse evidentes sus vacíos e inconsistencias, su entrada en vigor abre una nueva etapa para dicho mandato, pero también para el ámbito legislativo. Al no contar con un referente de esta naturaleza en la legislación de nuestro país, la LIX Legislatura inaugura un proceso legislativo para subsanar estas deficiencias, lo que entre otras cosas resalta la importancia del Congreso en el seguimiento de los productos que elabora. Toda vez este proceso legislativo está en marcha, consideramos conveniente concluir

⁴ Acta de la sesión extraordinaria de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, 9/02/2006.

este trabajo señalando algunas líneas que pudieran ser consideradas al momento de reformar la Ley:

Consolidación un marco normativo para el desarrollo. Como ya se mencionó, la Ley conjunta los derechos sociales reconocidos en la Constitución Política y establece los principios en los que debe basarse la Política Nacional de Desarrollo Social; reivindica el papel del Estado como rector de la Política Nacional y lo vincula con los sectores social y privado. Asimismo, establece los objetivos que esta Política debe plantear y las vertientes a incluir al momento de formularla. Por ello, dichos principios, objetivos y vertientes deben hacerse extensivos a las leyes sectoriales que norman el cumplimiento de cada uno de los derechos sociales, lo que implica una reforma de mayor envergadura de modo que se genere una mayor coordinación y coherencia entre los componentes de la política social. En esta tarea, una revisión del marco constitucional y jurídico de lo social parece inaplazable no sólo para advertir una reforma que logre armonizar la política social con la política económica, sino para lograr que cada ámbito de gobierno se vincule con los programas sociales y no aparezcan desarticulados como hasta ahora.

Articulación interinstitucional. Por otra parte, es sustantivo entender el campo de acción de la política social, para que no se circunscriba al combate a la pobreza. Contemplar un piso básico de derechos y servicios sociales a toda la población supone cumplir con ellos y esto no puede lograrse sólo a través de la Secretaría de Desarrollo Social.

Revisión de mecanismos para evaluación y seguimiento. Parece indispensable que se establezcan mecanismos claros que coadyuven a la evaluación y seguimiento de los programas sociales a fin de garantizar su óptima ejecución y programar el gasto y los recursos necesarios en el nuevo ejercicio presupuestal. Por ejemplo, la Ley establece que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, mientras que las iniciativas perdedoras incluían una reforma constitucional para crear un organismo plenamente autónomo (como el IFE) que se encargara de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas sociales.

Revisión integral de las Iniciativas. Un estudio serio sobre el cúmulo de iniciativas que se presentaron y ahora se presentan en torno a la conformación de una nueva institucionalidad para el desarrollo puede

constituirse en una herramienta útil para generar acuerdos y construir de manera integral una propuesta al respecto.

Papel del Poder Legislativo. Sin perder de vista que las leyes son resultado de negociaciones entre posturas divergentes e incluso opuestas y ello dificulta la creación de un proyecto congruente o articulado, el hecho no implica que estemos de acuerdo con ello o que no pensemos qué sería deseable y necesario para el país. Sin duda, el Poder Legislativo debe tender a consolidarse como un espacio de discusión ya que cuenta con la capacidad de reformular las leyes a fin de subsanar los vacíos e inconsistencias que las características propias del proceso político le imprimen. De ahí la importancia de los procesos de adición o reforma que se realiza en el ámbito legislativo. De otra forma, valdría preguntarnos ¿para qué sirve el Poder Legislativo en México?

Bibliografía

- Acta de la sesión extraordinaria de la Comisión Nacional de Desarrollo Social*, 9 de febrero de 2006.
- Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 902, 17/12/2001.
- Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 967, 26/03/2002.
- Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 981, 17/04/2002.
- Comisión de Desarrollo Social, *Foro de la Ley y el Desarrollo Social Integral*, Cámara de Diputados, México, 2001.
- Comisión de Desarrollo Social, *Informe de Actividad Legislativa durante la LVIII y LIX Legislaturas*. Cámara de Senadores, 2006.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Copia de la *Demanda de Controversia Constitucional presentada por la Cámara de Diputados en contra del Poder Ejecutivo Federal*, 2 de marzo de 2006.
- "Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 2004.
- "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 2004.
- "Decreto por el que se regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 2004.
- "Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 2005.
- Entrevista al Secretario Técnico de la Comisión de Desarrollo Social del

Senado de la República, Lic. Ernesto Palacios, Senado de la República, 26 de Agosto de 2003.

Flores y Barrera (2004). Flores Alonso, María de Lourdes y Edith Barrera Charvira, Evolución reciente del gasto social, 1996-2005. *El Proyecto de Presupuesto de Egresos para el 2005 y la Ley General de Desarrollo Social*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Octubre de 2004.

"Ley General de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCIV, N° 13, 20 de enero de 2004.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Miñta con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley General de Desarrollo Social, Senado de la República, 29 de abril de 2003.

Palma Delgado Erika Andrea, *Desarrollo y Política Social en México: las iniciativas a Ley de Desarrollo Social del PRI, PAN y PRD en la LVIII Legislatura*. Tesis de Licenciatura. FCPyS, UNAM, 2005.

Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

"Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 18 de enero de 2006.

Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, número 51, 26/04/2001.

Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, número 83, 6/12/2001.

Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, número 107, 30/04/2002.

Valverde Viesca, Karla "Representación y trabajo legislativo: hacia la construcción de una Ley de Desarrollo Social" en Luisa Déjar y Gilda Waldman (Coordinadoras), *La Representación Parlamentaria en México*. México, UNAM-Gemika, 2004.

Valverde Viesca Karla, "Análisis Comparado de las Propuestas en Materia de Desarrollo Social del PRI, PAN y PRD en la LVIII Legislatura", en *POLIS 04: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. Vol. Uno, México, UAM-I, 2004.

Valverde Viesca Karla y Palma Delgado, Erika Andrea, "Ley General de Desarrollo Social: un nuevo papel para las organizaciones sociales en México", en *Revista Estudios Políticos*, N° 8, mayo-agosto de 2006.

Referencias electrónicas:

Cámara de Diputados: <http://www.cddhcu.gob.mx/>

Gaceta Parlamentaria: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Cámara de Senadores: <http://www.senado.gob.mx/>

Secretaría de la Función Pública:

http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/contraloria_social/index_cs.htm

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTIVIDAD NORMATIVA

Laura Monti

Introducción

Si bien hoy en día no cabe duda de la admisión de la responsabilidad del Estado por su actividad o inactividad normativa, es clara la dificultad para hacerla efectiva. Ello se aprecia en los escasos pronunciamientos judiciales en los que se ha hecho lugar a demandas de esa naturaleza. Estimo que ello se debe a los recaudos de procedencia de esas acciones, sumamente exigentes, en particular, cuando se trata de hacer responder al Estado por su actividad normativa legítima.

En efecto, en este último caso, a los recaudos generales para fundar y obtener éxito en un reclamo, la jurisprudencia suele adicionar dos, a saber: la ausencia de un deber jurídico de soportar el daño causado por el acto normativo (deber que existe, por ejemplo, respecto de la limitación razonable de los derechos protegidos por garantías constitucionales), y la existencia de un sacrificio especial (es decir, diferenciado del que afecta al resto de los miembros de la comunidad alcanzados por una medida normativa).

En Francia se ha destacado la dificultad para hacer efectiva esta responsabilidad. La objeción principal contra la responsabilidad del Estado legislador se ha basado en la generalidad de la ley (o, más ampliamente, de los actos con valor normativo) y de las medidas administrativas de ejecución de aquélla, por lo que se ha determinado que los perjuicios por ellos causados constituyen cargas públicas, y que sólo podrá acordarse reparación o indemnización en el caso de que exista —entre otros requisitos— el aludido sacrificio o daño especial¹.

¹ de Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, 8^a ed. L.G.D.J., Paris, 1980, págs. 739/740. A lo expuesto se agrega que los jueces franceses no acuerdan indemnización por un daño cometido en el ejercicio de la función normativa, si la norma en cuestión expresamente excluye toda indemnización. En efecto: en Francia, la justicia administrativa sólo reconoce esta responsabilidad en caso de silencio del legislador o cuando de los trabajos preparato-

La propia Constitución Nacional regula un caso de responsabilidad estatal por acto normativo al disponer, en su art. 15, que en la Nación Argentina no hay esclavos; los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución; y una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración. El convencional constituyente, en ejercicio de poder normativo legítimo, causa un daño y encomienda al legislador que prevea las indemnizaciones a los que se vean afectados por su manda. La disposición es coherente con las ideas vigentes al momento en que se dictó en el seno del Consejo de Estado francés, que opinaba que la responsabilidad del legislador sólo podía hacerse efectiva si aquél, expresamente, preveía el resarcimiento².

Problemas que ha planteado la admisión de la responsabilidad estatal por actividad normativa

Uno de los primeros obstáculos que se esgrimió para la admisión de esta clase de responsabilidad fue la soberanía del legislador, de la que se derivaría que no causa daño resarcible con la actividad que despliega. Más allá de lo criticable de este argumento, debemos señalar en primer lugar que él no es predicable respecto de otras normas como los reglamentos, que no constituyen la expresión de los representantes del pueblo en el Congreso o las legislaturas y se someten al principio de jerarquía normativa³, el que también debe ser respetado por las leyes respecto de la Constitución, razón por la cual, aun en la postura extrema que

rios de la ley no pueda inferirse la voluntad contraria a otorgar indemnización alguna (confr. en el mismo sentido: Alberto Bianchi, *Patrimonio actual de la responsabilidad del Estado en el derecho comparado*, LL. 1996 A, p. 922).

² Ello, hasta el dictado de su pronunciamiento en el arret "La Fleurette" (1938), en el que sostuvo que "El perjuicio causado por las disposiciones legales puede dar derecho a la reparación, aun en caso de silencio del legislador: a) si surge de la ley o de los trabajos preparatorios que el legislador no ha querido hacer soportar el perjuicio a las víctimas de la ley, y la actividad de aquéllos no tiene un carácter censurable, inhumano, contrario al bien común o al orden público o b) cuando la carga que incumbe a los interesados es particularmente grave, importante y especial".

³ Alonso García, María Consuelo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador*, Madrid-Barcelona, 1999, p. 20.

hemos reseñado al principio del párrafo, el dictado de una ley inconstitucional podría generar daños que deberían ser reparados por el Estado.

Otro problema que se plantea para hacer efectiva esta responsabilidad es la generalidad de la ley, por lo que se ha dicho que, en principio, los perjuicios derivados de las normas legítimas constituirían cargas públicas, y que sólo podría acordarse reparación cuando exista el daño especial al que nos referimos en párrafos precedentes.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Toda vez que, en el orden federal, no existe un régimen general de responsabilidad estatal, la construcción de las pautas aplicables al tema surge, fundamentalmente, de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Reseñaremos a continuación sus principales decisiones en la materia.

En una primera etapa, el Alto Tribunal rechazó acciones de responsabilidad de este tipo, con fundamento en que, de admitirlas, se detendría la actividad gubernativa⁴. Señaló que el ejercicio por parte del gobierno de sus poderes propios no puede, en principio, ser fuente de derecho a indemnización para los particulares, aun cuando les traiga aparejados perjuicios porque, de lo contrario, el respeto con semejante extensión de las garantías individuales podría detener la actividad gubernamental. Más tarde, determinó que tal principio no sería aplicable cuando existiera una conducta excesiva o ilícita de los poderes del Estado⁵.

En 1975, el Alto Tribunal falló en el caso "Corporación Inversora Los Pinos", en el que se planteó una situación similar a la que más tarde tendría oportunidad de examinar en la causa "Motor Once", del año 1987. En efecto, en ambos supuestos, se trataba de una mixtura entre responsabilidad estatal por actividad normativa y administrativa lícita pues, a raíz del dictado de normas que prohibían ciertas actividades, se revocaron los permisos o habilitaciones otorgados a las empresas actoras para

⁴ Fallos: 180:107, Spurr.

⁵ Fallos: 249:592, Irala Arias.

desarrollar aquéllas. La Corte condenó al pago de resarcimiento con base en la actividad legítima del Estado, excluyendo el lucro cesante.

Otro caso relevante fue fallado en 1979. En él, se consideró que era responsable el Estado, por su actividad reglamentaria legítima, derivada de la emisión de un decreto por el que se prohibía la importación de determinada mercadería con el objeto de nivelar la balanza de pagos. El Sr. Cantón, que ya había importado esa mercadería y la tenía ingresada a puerto y comprometido su pago, no pudo despacharla a plaza. La Corte sostuvo que no era dudosa la facultad del gobierno para dictar las normas que rigen la política económica del Estado pero que, sin embargo, no obstante mediar una conducta irreprochable por parte de aquél, procedía la reparación porque el acto normativo había generado daños a un particular. Señaló que la potestad del Estado para imponer límites al nacimiento o la extinción de los derechos no lo autorizaba a prescindir por completo de las relaciones jurídicas concertadas bajo el amparo de la legislación anterior, especialmente cuando las nuevas normas causan perjuicios patrimoniales que no encuentran la condigna reparación en el sistema establecido, pues en tales supuestos el menoscabo económico causado origina el derecho para obtener una indemnización como medio de restaurar la garantía constitucional vulnerada (el art. 17 de la Ley Fundamental).

La Corte ha establecido también que no corresponde indemnizar cuando los daños sufridos supuestamente por una empresa no se deben solamente a los que habría producido una norma (que en el caso le imponía la obligación de exportar sus productos, aun a pérdida)⁶ sino también en otros factores. Por ello, sostuvo que no podía hacerse lugar al reclamo de aquélla, pues no se había acreditado la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre la conducta impugnada y el perjuicio cuya reparación se perseguía, sin intervención extraña que pudiera influir en el nexo causal. Se agregó, así, una nueva característica que debe revestir el nexo causal para que proceda la responsabilidad, el de la exclusividad del obrar estatal como fuente productora del daño.

⁶ Ledesma (Fallos: 312:2022).

Más tarde, en la causa "Miguel González"⁷, el actor, en su carácter de envasador de vinos, demandó por los daños y perjuicios que le provocaban las restricciones impuestas por una ley nacional. La Corte afirmó que tanto una prohibición sin excepciones al ejercicio de un derecho como una restricción parcial de éste pueden resultar idóneas para provocar un daño que exceda el marco de la normal tolerancia que es exigible a todos los integrantes de la comunidad en cuyo beneficio se dictó la medida. En tales casos, el menoscabo patrimonial resultante de una ley constitucionalmente válida encuentra tutela en la respectiva indemnización, pues en ella se resuelve la garantía superior del art. 17 de la Constitución Nacional.

En "Columbia"⁸, la empresa inició demanda contra el Banco Central de la República Argentina a fin de obtener la indemnización del daño producido al reemplazar la entidad rectora del crédito, mediante una comunicación, los índices de corrección que para ciertos préstamos que efectuaba la actora se establecían por circulares del mismo organismo. La Corte revocó el fallo por el cual se había hecho lugar a la demanda, pues el *a quo* había omitido ponderar las facultades del BCRA en materia cambiaria, que lo convierten en el eje del sistema financiero. Agregó que el ente rector tiene a su cargo la fiscalización del cumplimiento de la ley y que el vínculo que lo une con las entidades sujetas a su control es una situación particular diversa al vínculo que liga a todos los habitantes del territorio con el Estado. Resaltó que también se debió ponderar el fundamento de las resoluciones impugnadas (poner un límite adecuado a la divergente evolución de los índices de ajuste de los préstamos con relación al nivel de la actividad económica y de los ingresos) lo cual, a su vez, redundaba en un beneficio para las entidades de crédito al facilitar la recuperación de sus acreencias, afectadas por quebrantos por incobrabilidad.

En varios casos referidos a normas cambiarias⁹, el Alto Tribunal rechazó las demandas basadas en los daños que la variación de la coti-

⁷ Fallos: 314:910.

⁸ Fallos: 315:1026.

⁹ Cambios Teletour SA c/BCRA, 1987; Buenos Aires Eximport, 1993.

zación de la moneda habría causado a las demandantes. Entre otros argumentos, la CSJN ponderó, en algunas de esas causas, que las empresas demandantes no ignoraban el verdadero estado de las cosas, en particular, de la política económica reinante, y que la variación del valor monetario era parte del riesgo de aquéllas. Esta tendencia se repitió en las causas "Revestek" y "Cirlafin", de 1995. El Tribunal también hizo hincapié en que cuando sobrevienen modificaciones de las paridades cambiarias ellas son —casi inevitablemente— origen de beneficios para algunos deudores y de perjuicios para otros, según fuere la moneda en la que se han obligado y, justamente, por la diversidad de efectos que ello produce. Desde esta perspectiva, la pretensión de que todos ellos sean igualmente beneficiados: los que se quedaron en moneda nacional —por esa circunstancia— y los que pasaron sus deudas a dólares —por la reparación que cabría al Estado— encubre un objetivo claramente utópico, incoherente desde el punto de vista lógico e impracticable del económico. En suma, un mundo idílico en el cual todo son ventajas y nadie se perjudica. El *neminem laedere* salido de cauce serviría para suprimir —en su nombre— el riesgo connatural a la libertad de elegir. También determinó, como principio, que nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes y reglamentaciones y que es particularmente severa la aplicación de los principios del derecho administrativo que hacen a las consecuencias patrimoniales de la revocación por la Administración de un acto de alcance general y a la responsabilidad por actos estatales normativos.

En "Laboratorios Ricar", de 1995, la actora, productora de sustancias medicinales, demandó al Estado Nacional a fin de obtener la reparación integral de los daños y perjuicios que le habrían generado las resoluciones de un ministerio que dificultaron la comercialización de cierto producto. La Corte examinó, en primer lugar, el marco legislativo al que están sometidas las sustancias psicotrópicas, y recordó su doctrina acerca de las especiales características del poder de policía en materia de salud, seguridad y moralidad, en cuanto al reconocimiento de la facultad del Estado que en el caso, con las limitaciones que surgían de los compromisos internacionales, en modo alguno podía reputarse *declinada* para intervenir por vía de reglamentación en el ejercicio de ciertas industrias y actividades a efectos de restringirlo o encauzarlo en la medida

en que lo exija la defensa y el afianzamiento de la salud, la moral y el orden público, con el límite que establece el art. 28 de la Constitución Nacional.

Una cuestión peculiar se planteó en el caso "Manzi"¹⁰. La Corte había rechazado el planteo de invalidez constitucional de un decreto que estableció el llamado "plan Bónex" (canje de depósitos a plazo fijo por bonos públicos) en el conocido caso "Peralta". Pues bien, a raíz de ello, varios ahorristas iniciaron demanda sobre la base de la responsabilidad por actividad normativa legítima del Estado, reclamando por los daños que les había causado la aplicación de ese decreto. El Alto Tribunal rechazó esas pretensiones, con el argumento de que la sentencia que había admitido la demanda del titular de un certificado de depósito a plazo fijo alcanzado por las previsiones del decreto, fundada en la responsabilidad del Estado por su obrar lícito, había privado de toda virtualidad el régimen legal de dicho decreto y no había tenido en cuenta el contexto en el que habían sido dictadas las normas de emergencia sin dar ningún motivo para ello, así como que de que la admisión generalizada de pretensiones de resarcimiento con apoyo en la doctrina de la responsabilidad por el obrar lícito del Estado, no conduciría a proteger el derecho de propiedad sino a obstaculizar la labor de gobierno, pues implicaría la derogación por vía elíptica del régimen legal de emergencia, con la consiguiente frustración de todos los propósitos contenidos en él tendientes al afianzamiento del bienestar general.

En "Columbia", del año 2000, la compañía demandó al Estado pues sostuvo que mediante distintas normas se habían introducido reformas al sistema financiero que, según adujo, la condujeron a un proceso de descapitalización continuo y creciente que desembocó en una situación gravemente deficitaria. La Corte rechazó la pretensión, recordando su doctrina sobre la inexistencia de un derecho adquirido a la inalterabilidad de las leyes y reglamentaciones y la imposibilidad de que el Estado renuncie al ejercicio de sus atribuciones propias, como las de orden económico, cuando la atención del interés general y la situación económica así lo impone.

¹⁰ Fallos: 320-985.

Finalmente, en 2006, en el caso "Friar S.A.", la empresa demandó al Estado Nacional y por el Servicio Nacional de Sanidad Animal, por el pago de los daños y perjuicios supuestamente ocasionados a su parte por la prohibición de exportar carnes impuesta durante el desarrollo de la epidemia de fiebre aftosa, por el SENASA como medida de policía sanitaria, y por la falta de servicio en que habría incurrido el primero al dictar un decreto que prohibió la vacunación contra la fiebre aftosa. La Corte entendió que no era admisible la demanda porque para considerar que el Estado Nacional o sus organismos o entidades son responsables por "falta de servicio", no basta con enumerar genéricamente una serie de actos y conductas, sino que es preciso examinar cada uno de ellos desde el punto de vista de su legitimidad y de su aptitud para constituirse en factor causal del daño cuyo resarcimiento se reclama. En tal sentido manifestó las objeciones de la demandante a la decisión de adoptar y mantener el status de territorio libre de aftosa que no practica la vacunación y, en consecuencia, prohibir dicha práctica, no se dirigen a cuestionar la legitimidad de aquella, sino la "inoportunidad" de la medida. Sobre el particular, señaló que la ley 24.305 delegó en las autoridades del Poder Ejecutivo y, específicamente, en el Servicio Nacional de Sanidad Animal, su autoridad de aplicación, la determinación de las políticas de sanidad animal dirigidas a obtener la erradicación de la fiebre aftosa y la consiguiente mejora de la calidad de las carnes producidas y procesadas en el país. Dicha ley atribuyó al organismo referido la facultad de reglamentar y establecer los requisitos técnicos especiales que deben ser observados, regular las modalidades de fiscalización, gestionar ante los organismos internacionales el reconocimiento de áreas libres de aftosa en el país y reglamentar la tenencia y utilización del virus de fiebre aftosa por parte de laboratorios de investigación y producción. Después de más de cinco años de sucesivas campañas de vacunación, las autoridades administrativas, habiendo realizado previas consultas y exámenes de rigor, juzgaron que, habida cuenta de que el virus había sido erradicado, resultaba conveniente mejorar la calificación de las carnes argentinas. Por tal motivo gestionaron el reconocimiento del territorio nacional como libre de aftosa sin práctica de vacunación, instrumentando una política distinta de la seguida hasta ese momento, cuyo acierto o desacierto y eficacia no incumbe a los jueces cuestionar, porque hacerlo implicaría sus-

tituir el juicio de los magistrados por el de la autoridad instituida por el Congreso para decidir sobre dicha materia. Enfatizó en que, como regla, cuando la ley delega en las autoridades del Poder Ejecutivo la determinación de las políticas y el dictado de las regulaciones que a su juicio resulten más adecuadas para cumplir los cometidos preestablecidos por aquél, los jueces no pueden *ex post facto* sustituir el criterio adoptado por las autoridades administrativas, al considerarlas inconvenientes, juzgarlas según su propia discreción sustituyendo indebidamente la que es propia del Poder Ejecutivo Nacional. En cuanto a la pretensión de que se hiciera responsable al Estado por su actividad legítima, aclaró que, como regla, las consecuencias necesarias y normales del ejercicio del poder de policía de salubridad o sanitaria no dan lugar a indemnización. De tal manera, si la prohibición de exportar y la falta de expedición de los certificados de aptitud sanitaria constituían medidas no sólo razonables sino indispensables ante la situación descrita, la actora nada podía reclamar al respecto.

La importancia de la noción de derecho adquirido

En esta materia es de trascendental importancia acreditar que con la normativa estatal se ha vulnerado un derecho adquirido lo que, sumado a la existencia de los demás requisitos para la concurrencia de la responsabilidad estatal, podrá dar lugar a resarcimiento pues, como principio, nadie tiene un derecho de esa naturaleza al mantenimiento de leyes o reglamentaciones.

Un derecho se adquiere, conforme a la jurisprudencia de la Corte, si el interesado ha cumplido las condiciones sustanciales y los requisitos formales previstos en la ley anterior, por lo que el acto administrativo o la sentencia que lo comprueban sólo tienen efecto declarativo de esa situación. Es decir que, para que exista derecho adquirido y, por tanto, se encuentre vedada la aplicación de la nueva ley y asimismo, agregamos, de cualquier acto estatal normativo, es necesario que su titular haya cumplido —bajo la vigencia de la norma derogada o modificada— todas las condiciones sustanciales y los requisitos formales previstos en esa ley para ser titular del derecho de que se trata, aun cuando falte la declaración formal de una sentencia o acto administrativo. La afectación de este

tipo de derechos puede generar resarcimiento. En cambio, no procede la responsabilidad si lo que se destruye o modifica es un mero interés, una simple facultad o un derecho en expectativa.

Lo expuesto se relaciona con la noción de sacrificio especial, al que hicimos referencia en los primeros párrafos, sobre la cual se ha dicho que la Corte ha dado dos pautas: una cuantitativa y otra cualitativa¹¹, de cuya conjunción se ha extraído que el Alto Tribunal "ha dicho que habiendo una situación jurídicamente protegida ... se aplica también la pauta de exclusión en razón de la cantidad ... o no. En otros términos, la Corte ha dicho que habiendo un derecho adquirido (situación jurídicamente protegida) existe derecho a la indemnización, sin parar mientes aparentemente en la cantidad, pero al mismo tiempo ha sentado que la pretensión de que todos sean igualmente beneficiados encubre un objetivo claramente utópico, incoherente desde el punto de vista lógico e impracticable del económico"¹².

Es que "admitir la indemnización en estos casos equivaldría a socializar todos los posibles y eventuales riesgos que pudieran sufrir los ciudadanos, situación que no podría ser asumida por el erario público"¹³.

¹¹ "La primera ensaña de 'Buenos Aires Eximport' al afirmarse que 'cuando sobrevienen modificaciones de las paridades cambiarias ... ellas son —casi inevitablemente— origen de beneficios para algunos deudores y de perjuicios para otros, según fuere la moneda en la que se han obligado y, justamente, por la diversidad de efectos que ello produce. Desde esta perspectiva, la pretensión de que todos sean igualmente beneficiados ... encubre un objetivo claramente utópico, incoherente desde el punto de vista lógico e impracticable del económico ... La segunda pauta fue aplicada en 'Revestek' y dice: 'El presupuesto de todo análisis sobre aplicación al sub lite de la doctrina de la responsabilidad del Estado por su actuar legítimo consiste en que dicho actuar haya producido una lesión a una situación jurídicamente protegida. Dicho en otros términos, la dilucidación del presente litigio pasa por resolver si puede admitirse un derecho adquirido del administrado al mantenimiento de una pauta cambiaria'" (Blanchi, A., "Responsabilidad del Estado por su actividad legislativa", Buenos Aires, 2000, p. 134).

¹² Blanchi, op. cit., en nota anterior, p. 135.

¹³ Alonso García, op. cit., p. 18.

Conceptos que surgen de la jurisprudencia y la doctrina

De lo expuesto y de las construcciones doctrinales se aprecia que:

a) Los supuestos de procedencia de reclamos o demandas como las evaluadas pueden hallarse tanto respecto de leyes emanadas de las legislaturas nacional y provinciales, como de actos dictados por otras autoridades. Se atiende, pues, a un concepto material, objetivo o sustancial de la función normativa, que atiende a la naturaleza jurídica o contenido del acto estatal, sin tener en cuenta el órgano que la cumple¹⁴. La actividad materialmente normativa se define, así, como aquella de la que emanan normas generales de conducta emitidas por autoridad competente¹⁵, de carácter obligatorio y que constituyen situaciones impersonales y objetivas para sus destinatarios¹⁶. De esta forma, si una norma origina daños en el patrimonio de los particulares, la responsabilidad del Estado puede surgir cualquiera que sea el órgano del poder del Estado del que emane aquella.

b) Se determinan los requisitos de procedencia de la responsabilidad del Estado por actividad normativa, algunos de los cuales son los elementos de la responsabilidad civil¹⁷.

Conforme a reiterada jurisprudencia tanto de la Corte Suprema como de otros tribunales, para que proceda la responsabilidad del Estado es necesario que se reúnan los siguientes requisitos (a los que se suma la "falta de servicio" para el caso de responsabilidad por actividad ilegítima):

¹⁴ Altamira Cigena, Julio, *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, 1973, p. 39; Petraochi, Enrique, *Responsabilidad extracontractual del Estado Nacional emergente de sus legítimas actividades de normación general*, en RAP N° 59, p. 7.

¹⁵ Llambías, Jorge J., *Tratado de derecho civil*, Parte general, t. I, Buenos Aires, 1967, p. 52, N° 48.

¹⁶ Cassagne, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, t. I, Buenos Aires, 1991, 3ª ed., actualizada, p. 59.

¹⁷ Bustamante Alsina, Jorge, *Responsabilidad del Estado en ejercicio del poder de policía*, nota a fallo de la C.S.N., "Ruiz", del 7/11/89, en LL., 1990-C-429.

1) *La existencia de un daño cierto -no hipotético-, real y apreciable en dinero.* Al respecto, se ha señalado que los jueces deben actuar con suma prudencia cuando se trata de resarcir los daños ocasionados en el cumplimiento de las funciones estatales, debiendo verificar con antelación si efectivamente se ha producido¹⁸. Cabe, asimismo, tener en cuenta que deben afectarse derechos adquiridos o reconocidos, incorporados al patrimonio, y no meras expectativas o facultades.

2) *La relación de causalidad directa e inmediata entre la actuación del Estado y el perjuicio.* Los jueces deben también constatar si los daños fueron una consecuencia directa e inmediata de la actuación de los órganos del poder, con el fin de no otorgar reparaciones que puedan derivar en soluciones manifiestamente irrazonables¹⁹. En el caso "Ledezma", citado anteriormente, la Corte adicionó a estos requisitos el de que la relación de causalidad sea "exclusiva". En doctrina se ha sostenido, en sentido similar, que el perjuicio debe ser "directo", derivar en forma inmediata de la ley. Es decir que, si entre la ley y el perjuicio se interponen otras circunstancias, la responsabilidad no puede prosperar²⁰.

3) *La posibilidad de imputar jurídicamente esos daños al Estado²¹, es decir, a la persona jurídica a la cual pertenece el órgano que dictó el acto lesivo.*

En el caso de la responsabilidad del Estado por actividad normativa legítima, se agregan, en ciertos casos, los siguientes recaudos:

4) *La existencia de un "sacrificio especial".* No hay daño cuando la limitación proviene de una norma igualitaria y general, que produce un perjuicio también general y uniforme²². Debe producirse, a los fines de la

reparación, un sacrificio especial²³. El perjuicio cuya reparación se solicita —ha dicho el Consejo de Estado francés— debe tener un carácter especial y anormal por relación a las cargas generales que la convivencia impone a todo ciudadano²⁴.

En este caso, "la sociedad, representada por el Estado, se presta a sí misma un servicio que ha de redundar en beneficio de la comunidad toda. En consecuencia, si por virtud de tales prestaciones se produce un daño a uno o varios de los componentes de dicha comunidad, es justicia que, en alguna medida y dentro de lo posible, dicho menoscabo sea soportado por toda la sociedad y no únicamente por quien ha sido sujeto accidental pasivo de perjuicio"²⁵.

Es decir que el particular, "genéricamente determinado, no carga sobre sus espaldas individual y exclusivamente lo que debe ser materia de asunción colectiva por el conjunto de los habitantes"²⁶.

La lesión, "singular" o diferenciada, debe ser reparada si supone una inutilización o ablación de parte del contenido natural o esencial del derecho de propiedad²⁷. El costo del logro de los objetivos sociales y eco-

¹⁸ Ya que "la satisfacción del interés público constituye un mandato imperativo de la comunidad al Estado, e importa indudablemente un beneficio para cada uno de los integrantes que, en ese sentido, no pueden pretender eximirse completamente de la carga particular que supone, necesariamente, al realización del bien común" (Luis Andorno, *La responsabilidad del Estado por actividad lícita lesiva*, en *Responsabilidad por daños. Homenaje a Jorge Bustamante Alsina*, Buenos Aires, 1990, pp. 77 y ss.; también requiere un "sacrificio especial", Manuel M. Díez, *Responsabilidad del Estado por actos legislativos*, en "Boletín del Museo Social Argentino", año XLVII, octubre-diciembre de 1970, entrega 345, pp. 453 y ss.).

¹⁹ Arrêt "Couiteas" (1923); en el mismo sentido, Fortshoff, *Tratado de derecho administrativo*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, cap. IV, p. 441; Cassagne, *En torno al fundamento de la responsabilidad del Estado*, E.D. 99-957.

²⁰ C.N.C.A.F., Sala III, "Andreotti, Gaerriano, c. Luchetta, Leonardo", del 18/10/87; en el mismo sentido, Tribunal de Apelaciones de 3º turno, Montevideo, "Urreta S.A. y otros c. el Estado", del 24/11/42, L.L. 28, sección jurisprudencia extranjera, p. 810.

²¹ Pedro Aberastury, *La responsabilidad del Estado por actos legislativos*, "Revista Jurídica de Buenos Aires", 1985, pp. 229 y ss.

²² María Jesús Montoro Chiner, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1983, p. 54. En este sentido, cabe recordar que la restricción legislativa no debe tener carácter absoluto, en los términos reseñados en el fallo "Miguel González", cit.

¹⁸ C.S.J.N., Fallos: 310:2824, "Galanti, Carlos Alberto"; "Begher, Carlos", del 1/7/85; "Kjók S.A.", del 19/12/86; Fallos: 310:190, "Costoya"; Fallos: 311:119, "Leon"; "Cervallosa", del 25/8/88; "Samprini", del 21/2/89.

¹⁹ Causa "Galanti" cit.

²⁰ Enrique Soyagués Laso, *Responsabilidad del Estado por acto legislativo*, en J.A. 1949-I, sección Doctrina, p. 54.

²¹ Fallos: 312:343, "Cadesa S.A. c. Estado Nacional (A.N.A.)"; 312:1656, "Tejedorías Magallanes S.A. v. Administración Nacional de Aduanas"; "Columbia" y "Revestek" dts.

²² Reiriz, María Graciela, *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, 1969, p. 47.

nómicos perseguidos, no se lo puede poner en cabeza de una persona o grupo de ellas, en desmedro y perjuicio de su patrimonio, sin asegurarse la debida compensación²⁹.

²⁹ CN.CAF, Sala II, "S.A. Azucarera Arg. Com. e Ind. c. E.N. (Min. de Economía), s/ legitimidad de res.", del 15/11/88 (en "E.D.", 131-455, con nota de Guido S. Tasili, *Una nueva aplicación de la doctrina "Cautión"*). Eduardo García de Enterría y Tomás R. Fernández señalan que, en ocasiones, es necesario calificar de "cargas colectivas" a ciertos daños o lesiones patrimoniales que afectan extensos sectores de individuos, porque su reparación rebasa las posibilidades de las finanzas públicas (*Curso de derecho administrativo*, Madrid, 1990, p. 340).

El requisito del "sacrificio especial" debe ser cuidadosamente apreciado, en especial en época de emergencia. En esos supuestos, se configura una suerte de "sacrificio compartido" entre todos los miembros de la comunidad, de lo que es dable esperar más intensas restricciones a los derechos que las propias de épocas de normalidad. Ante acontecimientos extraordinarios —ha dicho la Corte— se imponen remedios también extraordinarios (Fallos 238.76). Si se resarciera a todos los particulares afectados, en forma íntegra, el daño sufrido ellos no participarían en esa situación de "sacrificio compartido", sino que verían su patrimonio incólume, frente al resto de la comunidad que está realizando un esfuerzo común para superar la crisis.

Por cierto, a fin de resguardar la seguridad jurídica y la vigencia de los derechos individuales, no se puede afirmar, sin más, que en estas situaciones el Estado no debe responder. En tales supuestos, por ello, se deberá apreciar, caso por caso, la real incidencia de las normas en cuestión en el patrimonio de las personas, utilizando determinados patrones (ej. edad, necesidad económica, carácter alimentario o naturaleza provisional de las prestaciones). La situación de hecho de cada persona o grupo puede ser distinta a la de los demás, quebrándose la afirmación de la afectación igualitaria (Emilio Fernández Vázquez, *Diccionario de derecho público*, Buenos Aires, 1981, pp. 379 y ss.). Así, podría darse el caso de una norma de emergencia dictada legítimamente y, por ende, constitucionalmente válida, que se tornara inconstitucional en su aplicación a un caso concreto.

Así, por ejemplo, en el caso "Iachemet", la C.S.J.N. reputó inconstitucional a la ley 23.902 de consolidación de deuda pública en su concreta aplicación al caso de una acreedora del Estado de 92 años de edad, para quien el cumplimiento de la sentencia que había reconocido su crédito se habría tomado de cumplimiento imposible, de obligársela a percibir su crédito en las condiciones establecidas en el citado régimen (I.78.XXIV, "Iachemet, María Luisa c. Armada Argentina, s/ pensión, ley 23.226", sent. del 29/4/90). Por su parte, un temperamento análogo la Cám. Nac. de Apel. en lo Civil al declarar la inconstitucionalidad de la misma ley para el pago de indemnización al damnificado por un accidente de trabajo que sufrió una incapacidad total y definitiva, que le impediría atender a sus necesidades personales y familiares en el futuro (Cám. Nac. Civ., Sala I, "G. A. c. Ferrocarriles Argentinos", sentencia del 24/10/95).

Marienhoff se opone a que se genere la responsabilidad estatal sólo en el caso de que el sacrificio sea "especial"²⁹. Entiende que, aun cuando el perjuicio sea "general", si se concreta en una afectación a la propiedad, la ley debe declararse inconstitucional o admitirse la responsabilidad estatal por los daños que produzca. Tal opinión la basa en el carácter rígido de nuestra Constitución y en el sometimiento de las leyes a sus prescripciones³⁰.

5) *La ausencia de deber jurídico de soportar el daño.* A dicho sacrificio "especial" se debe sumar la circunstancia de que el afectado no debe tener el deber jurídico de soportar el perjuicio³¹. En efecto, "el particular debe ser resarcido, en tanto y en cuanto no tenga jurídicamente el deber de soportar los daños y no existan causas de justificación que hagan legítimo el perjuicio causado"³².

Es importante destacar que si la actividad afectada o la situación que motiva la sanción de la ley es ilícita, peligrosa, perjudicial o inmoral, no hay derecho a indemnización³³.

c) Reunidos los requisitos establecidos, tanto puede configurarse la responsabilidad por el ejercicio de actividad normativa legítima como

²⁹ Miguel Marienhoff, *Responsabilidad del Estado por su actividad legislativa*, LL, 1983-B-910.

³⁰ Miguel Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, 1992, t. IV, N° 1664.

³¹ C.S.J.N., causa "Columbia", cit.: Augusto Moeello, *Compensación del Estado por daños originados en su accionar lícito*, E.D., 120-887. Esta concepción de la lesión antijurídica se halla recogida en el art. 121 de la ley de expropiación forzosa de 1954 y el art. 106.2 de la Constitución española de 1978. Se trata, como señalan García de Enterría y Fernández (ob. cit., p. 339), de un principio objetivo de garantía del patrimonio de los ciudadanos, que despliega su operatividad postulando la cobertura del daño causado en tanto y en cuanto no existan causas de justificación que legitimen como tal el perjuicio de que se trate.

³² Cám. Nac. Civ., Sala A, "Costoya, Jesús, y otros c. Municipalidad de la Capital", sentencia del 30/8/85.

³³ Linares Quintana, al comentar una decisión del Consejo de Estado francés, afirma que, si lo prohibido o restringido fuera una actividad criticable desde el punto de vista del interés general, el Consejo no hubiera acordado el derecho a la indemnización y, para respaldar su aserto, cita la opinión de Joseph Barthélemy en su comentario al arret "La Fleurette" (Segundo Linares Quintana, *Reseña de derecho público. Una nueva solución al problema de la responsabilidad del Estado legislador. Notable resolución del Consejo de Estado de Francia*, en "J.A.", t. 74, sección Doctrina, pp. 3 y ss.).

ilegítima. Marienhoff admite la responsabilidad del Estado aun en casos de leyes constitucionales, y entiende que los casos más frecuentes que la originan son los cambios en el derecho objetivo y los perjuicios derivados del "hecho del Príncipe", que repercuten por vía refleja en las relaciones contractuales del Estado³⁴.

Para el caso de la responsabilidad por actividad legítima, la Corte ha señalado que "el ejercicio razonable por el Estado de sus poderes propios no puede, en principio, ser fuente de indemnización para terceros"³⁵. Sin embargo, también ha destacado que, aun cuando una ley sea constitucionalmente válida, si produce un menoscabo patrimonial a aquellos a quienes se dirige, tal daño encuentra tutela en la respectiva indemnización, en salvaguarda de la garantía del art. 17 de la Constitución nacional³⁶. Se ha determinado que no se requiere que las medidas adoptadas sean inconstitucionales, y que el Estado debe responder no sólo cuando su comportamiento ha sido ilícito sino inclusive por sus actos lícitos y aunque éstos provengan de su actividad legítima³⁷.

³⁴ Marienhoff, *Derecho administrativo*, ob. cit., t. I, p. 537 y ss. En cambio, Colautti sostiene —en consonancia con Bielsa— que cuando el legislador, en ejercicio de sus atribuciones y sin que medie inconstitucionalidad causa un perjuicio, estos casos no generan responsabilidad, ya que el ejercicio normal de las facultades legislativas no puede ser causa de indemnización. Entiende que "cuando el legislador pretende privar a una persona de un bien sin compensación o restringe sus derechos patrimoniales en forma irrazonable, la norma" es inconstitucional (Carlos Colautti, *Responsabilidad del Estado. Problemas constitucionales*, Buenos Aires, 1995, p. 150).

³⁵ Fallos: 182.146, "Spurr", cit.: 258.322, "Eduardo Enrique Sufé c. SEGBA".

³⁶ En el derecho español se ha aseverado que la cuestión de la responsabilidad del Estado por los actos del legislador es un problema que la doctrina científica y el derecho comparado han abordado en un sentido favorable, cuando la aplicación de una ley conforme a la Constitución, produzca unos graves y ciertos perjuicios, es decir, un sacrificio personal y económico, sin necesidad de acudir al planteo de la cuestión de inconstitucionalidad (sentencias del Tribunal Supremo del 15/7/87 y del Tribunal constitucional, N° 70/1988) (Garrido Falla, art. cit.). En Francia, se admite la responsabilidad por actividad legítima de la Administración en este campo si ésta ha causado un daño de especialidad suficiente (C. de E., sent. del 14/3/52, caso "Amiaux", cit. por Bianchi, art. cit.).

³⁷ "Astilleros Hernán Cortés", cit.; confz. también C.S.J.N., "Miguel González", cit., en el que se admitió la responsabilidad derivada de la aplicación de una ley constitucionalmente válida. Es también la posición de Díez (art. cit.) y José L. Rodríguez (¿Puede el Estado ser responsable por actos legislativos lícitos?, en LL, Córdoba, 1987, pp. 177 y ss.).

La responsabilidad por actividad ilegítima se configura cuando las normas son inconstitucionales³⁸ o ilegales. En muchos casos, la Corte ha declarado inconstitucional una ley y obligado por esa causa al Estado en el marco de su responsabilidad, como ha sucedido con frecuencia con leyes impositivas, nacionales o provinciales y también con ordenanzas municipales que, declaradas contrarias a las prescripciones de la Constitución, han determinado que se devuelva lo percibido por ese concepto³⁹. El alto tribunal ha reconocido la procedencia de la responsabilidad estatal por la emisión de leyes o decretos-leyes que se declararon inconstitucionales y el mismo criterio se ha seguido respecto de la actividad reglamentaria ilegítima, casos en los cuales el Estado debe responder cuando exista una sentencia judicial firme que declare la ilegitimidad de la ley o del reglamento⁴⁰. En cambio, no parece posible hacer efectiva la responsabilidad del Estado derivada de una norma inconstitucional o ilegítima sin que previamente se haya solicitado y obtenido su declaración como tal⁴¹.

Epílogo

Como se aprecia, el principio en esta materia es la admisión de la responsabilidad estatal, en caso de daños sufridos por la aplicación de una norma de alcance general, siempre y cuando se reúnan determinadas condiciones. Si bien este tipo de responsabilidad no halla regulación es-

³⁸ Conf. Marienhoff, *Responsabilidad del Estado por sus actos lícitos*, "E.D.", 127-711; Juan Ramón de Estrada, *Responsabilidad del Estado por actos legislativos y discrecionales (Fundamento y límites de la responsabilidad estatal conforme a derecho)*, E.D. 102-839.

³⁹ Bullrich, *La responsabilidad de Estado*, Buenos Aires, 1920, pp. 260 y ss.

⁴⁰ Conf. Cassagne, *La responsabilidad extracontractual del Estado en el campo del derecho administrativo*, E.D. 100-986.

⁴¹ "No cabe hacer valer la responsabilidad del Estado por acto legislativo, ante los jueces, si existió la posibilidad de evitar el daño mediante la oportuna solicitud de declaración de inconstitucionalidad" (Tribunal de Apelaciones en lo Civil de segundo turno, Uruguay, "Islas, Hugo, c. El Estado. Daños y perjuicios", del 22/9/65, en "Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración", Montevideo, t. 64, N° 2 y 3, pp. 82 y ss.; con nota de Zola Díaz Peluffo: *Declaración de inconstitucionalidad y responsabilidad por acto legislativo*).

pecífica en nuestro derecho⁴², se debe admitir su procedencia a la luz de los principios constitucionales (arts. 16 y 17 de la Constitución nacional) y los generales del derecho. Entre los medios técnico-jurídicos de realización del Estado de Derecho democrático, se halla la responsabilidad del Estado por acto legislativo⁴³, y si nadie puede dañar a otro sin la consiguiente reparación, el Estado creador y obligado a respetar las normas no puede estar exento de tal responsabilidad.

En nuestro país, la situación actual, como colofón de una evolución en la doctrina y la jurisprudencia, demuestra la aceptación de la responsabilidad del Estado en el campo de la actividad normativa lo que representa un indudable logro, ya que no hay en un Estado un acto de imperio más poderoso que una ley, excepción hecha de la Constitución⁴⁴.

Bibliografía

- Aberastury, Pedro, *La responsabilidad del Estado por actos legislativos*, "Revista Jurídica de Buenos Aires", 1985.
- Alonso García, María Consuelo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador*, Madrid-Barcelona, 1999.
- Altamira Gigena, Julio, *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, 1973.
- Andorno, Luis, *La responsabilidad del Estado por actividad lícita lesiva, en Responsabilidad por daños. Homenaje a Jorge Bustamante Alsina*, Buenos Aires, 1990.
- Bianchi, Alberto, "Responsabilidad del Estado por su actividad legislativa", Buenos Aires, 2000.
- Blanchi, Alberto, *Panorama actual de la responsabilidad del Estado en el derecho comparado*, L.L. 1996 A.
- Bullrich, Jorge, *La responsabilidad de Estado*, Buenos Aires, 1920.

- Bustamante Alsina, Jorge, *Responsabilidad del Estado en ejercicio del poder de policía*, nota a fallo de la C.S.N., "Ruiz", del 7/11/89, en L.L., 1990-C-429.
- Cassagne, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1991, 3ª ed., actualizada, t. I.
- Cassagne, Juan Carlos, *En torno al fundamento de la responsabilidad del Estado*, E.D. 99-937.
- Cassagne, Juan Carlos, *La responsabilidad del Estado por su actividad legítima*, nota a fallo "Astilleros Hernán Cortés S.A. c. Estado Nacional", de la C.N. Civil y Comercial Federal, Sala II, 5/7/88, en E.D. 131-467.
- Cassagne, Juan Carlos, *La responsabilidad extracontractual del Estado en el campo del derecho administrativo*, E.D. 100-986.
- Colautti, Carlos, *Responsabilidad del Estado. Problemas constitucionales*, Buenos Aires, 1995.
- de Estrada, Juan Ramón, *Responsabilidad del Estado por actos legislativos y discrecionales (Fundamento y límites de la responsabilidad estatal conforme a derecho)*, E.D. 102-839.
- de Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, 8ª ed. L.G.D.J., París, 1980.
- Diez, Manuel M., *Responsabilidad del Estado por actos legislativos*, en "Boletín del Museo Social Argentino", año XLVII, octubre-diciembre de 1970, entrega 345.
- Fortschoff, Ernest, *Tratado de derecho administrativo*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás R., *Curso de derecho administrativo*, Madrid, 1980.
- Linares Quintana, Segundo V., *Reseña de derecho público. Una nueva solución al problema de la responsabilidad del Estado legislador. Notable resolución del Consejo de Estado de Francia*, en J.A., t. 74, sección Doctrina.
- Llambías, Jorge J., *Tratado de derecho civil*, Buenos Aires, 1967, Parte general, t. I, p. 52, n° 48.
- Marienhoff, Miguel S., *Responsabilidad del Estado por sus actos lícitos*, "E.D.", 127-711;
- Marienhoff, Miguel S., *Responsabilidad del Estado por su actividad legislativa*, L.L., 1983-B-910.
- Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, 1992, t. IV, N° 1664.

⁴² Alberto R. Real, *La responsabilidad patrimonial del Estado de Derecho por actos legislativos y judiciales*, en "Responsabilidad del Estado", Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino-Católica de Tucumán, UNSTA, 1982.

⁴³ Cassagne, *La responsabilidad del Estado por su actividad legítima*, nota a fallo "Astilleros Hernán Cortés S.A. c. Estado Nacional", de la C.N. Civil y Comercial Federal, Sala II, 5/7/88, en E.D. 131-467.

⁴⁴ Rodolfo Bullrich, *op. cit.*, pp. 260 y ss.

- Monaoro Chinez, María Jesús, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1983.
- Petracchi, Enrique S., Responsabilidad extracontractual del Estado Nacional emergente de sus legítimas actividades de normación general, en RAP N° 39.
- Real, Alberto R., *La responsabilidad patrimonial del Estado de Derecho por actos legislativos y judiciales*, en "Responsabilidad del Estado", Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino-Católica de Tucumán, UNSTA, 1982.
- Reiriz, María Graciela, *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, 1969.
- Rodríguez, José L., ¿Puede el Estado ser responsable por actos legislativos lícitos?, en L.L. Córdoba, 1987.
- Sayagués Laso, Enrique, *Responsabilidad del Estado por acto legislativo*, en J.A. 1949-I, sección Doctrina.
- Tawil, Guido S., *Una nueva aplicación de la doctrina "Cantón"*, E.D., 131-455

LA PROMULGACIÓN PARCIAL: EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL A LA LUZ DE LA LEY 26.122

Claudia Luera y María Belén Franchini

1. Introducción

La reforma constitucional de 1994 plasmó en el texto normativo la tendencia, convertida en práctica arraigada, del Poder Ejecutivo de promulgar las partes no objetadas de una ley vetada¹ u observada parcialmente.

El objeto de este trabajo es hacer una breve reseña de cómo esta práctica presidencial llegó a convertirse en un dispositivo normativo institucional a partir de la reforma mencionada, luego analizar su aplicación por parte del Poder Ejecutivo a tenor del artículo 80 de la Constitución Nacional y finalmente, examinar el control político del instituto a la luz de la Ley 26.122, recientemente sancionada, reglamentaria del régimen de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes.

2. La promulgación parcial de las leyes: origen y evolución

La promulgación parcial de las leyes no estaba expresamente contemplada en el texto de la Constitución de 1853/60. El texto del anterior artículo 72 (actual artículo 83) habilitaba la posibilidad por parte del Poder Ejecutivo de vetar parcialmente las leyes al establecer que *Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen...* La norma era clara al admitir el veto total o parcial

¹ La Constitución Nacional no utiliza el vocablo "veto" ni el verbo "vetar", sino que para referirse a esa facultad presidencial lo hace a través de las frases "desechado en todo o en parte...", "vuelve con sus objeciones..." o "... las partes no observadas..." (Arts. 80 y 83)

de un proyecto por parte del órgano ejecutivo, y una interpretación literal de sus términos, cuando expresa que el proyecto con sus objeciones debe volver al Congreso para su consideración, no daba lugar a dudas en cuanto al impedimento para que alguna parte (la no observada) pudiera ser promulgada.

Esta interpretación fue sostenida en un pronunciamiento emitido por la Cámara de Diputados de la Nación en ocasión de haber vetado el Poder Ejecutivo un artículo de la Ley 11.584 y promulgado el resto. La Cámara se expidió entonces mediante Resolución de fecha 19 de agosto de 1932 en la cual se manifestó "... estableciendo que no cabe absolutamente el veto parcial habiéndose hecho la promulgación" por lo que "... no puede haber veto parcial cuando se promulga la ley..."²

No obstante tal meridiana claridad normativa, anterior a la reforma de 1994, respecto a la no admisión constitucional de la promulgación parcial de leyes, la cuestión suscitó reparos en la doctrina encontrándose autores que sostenían la inconstitucionalidad³ de la promulgación parcial, autores que la admitían sin restricciones⁴ y autores que aceptaban la po-

² Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. Sesión del 19 de agosto de 1932, pp. 308 y ss.

³ Expresaba el doctor Germán J. Bidart Campos al respecto: "... Si como nosotros lo interpretamos, todo el proyecto —con sus objeciones parciales— es y debe ser remitido al Congreso, el Poder Ejecutivo no puede promulgar parcialmente el texto no vetado y aprobado. Primera conclusión: no hay promulgación parcial del proyecto de ley; hacerlo es inconstitucional. Segunda conclusión: la devolución de todo el proyecto de ley...", en "Veto parcial y promulgación parcial de la ley", publicado en *El Derecho*, t.19-361.

⁴ Expresaba el doctor Arturo Enrique Sampay al comentar la sentencia de la Cámara Federal de la Capital en el caso "Giulitta, Orenzio A. y otros contra Gobierno nacional": "Además, encarado el problema desde un punto de vista jurífilosófico, no puede inferirse que el impedimento parcial de una ley traiga apanajada su ineficacia total, como se podría sostener partiendo del falso presupuesto de considerar que las disposiciones singulares de una ley forman un cuerpo acabado e indivisible. Sino que, por el contrario, un solo acto legislativo, de unidad temática, puede ser un complejo aditivo de preceptos autónomos y separables —así el presupuesto financiero del Estado—, o puede que sea una estructura unitaria de disposiciones vinculadas —un cód. civil o de otra índole— y todavía ser desmontable, en todas o en algunas de sus partes. Y en tales hipótesis, no se encuentra el momento jurídico o la simple conveniencia pública que impida al Presidente de la República el veto parcial de una ley, poniendo en vigencia el resto de ella; útil por inútil no vitarse. ¡Lo útil no se vicia por lo inútil!", Sampay, Arturo E., "El derecho de veto parcial en la Constitución Argentina", *La Ley*, t.18-828

sibilidad de la promulgación parcial siempre que la supresión de la parte observada no alterase la esencia y finalidad globales del proyecto de ley sancionado por el Poder Legislativo⁵, dejando en cabeza del Poder Judicial, en cada caso en concreto, la apreciación sobre el cumplimiento de tales condiciones.

Parte de los fundamentos utilizados para esgrimir esta última postura era por un lado, la falta de prohibición expresa del texto constitucional respecto de la facultad de promulgación parcial, y por el otro, razones de eficacia basadas en la necesidad del Poder Ejecutivo de no demorar la puesta en vigencia de una ley necesaria por uno o pocos artículos o incisos observados si con ello no se alteraba la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. Siguiendo a María Angélica Gelli, creemos que la cuestión llegó a plantearse ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación porque no se distinguió claramente que el veto parcial no implicaba la promulgación parcial de la parte no observada de la ley⁶. Volveremos sobre este punto más adelante.

En tal orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expidió en relación al veto parcial en el año 1941 en el caso "Giulitta, Orenzio A. y otros c/ Gobierno Nacional"⁷. En esta oportunidad el Poder Ejecutivo había vetado parcialmente un proyecto de ley sancionado por el Congreso remitiéndole a éste las objeciones y promulgando la parte no observada. El demandante cuestionó la constitucionalidad del veto y la promulgación parcial al no haber sido devuelto el proyecto en su totalidad al órgano legislativo y como consecuencia de esto sostuvo que correspondía tener por promulgada tácitamente la parte objetada del proyecto en cuestión. El máximo tribunal descalificó el planteo a través del reconocimiento de la constitucionalidad del veto parcial sin pronun-

⁵ Conf. Rosatti, Horacio D., *El veto (aportes para una teoría general)*, ED, 114-775. Ver también Muñoz, Alberto R., *Promulgación parcial en la constitución nacional y en la de la provincia de Córdoba*, donde el autor resume las distintas posturas doctrinarias en torno a las promulgaciones parciales, publicado en ED, 126-793.

⁶ Dice la autora que de la posibilidad de observar aspectos parciales de la ley no se seguía la atribución de promulgar las partes no vetadas de la norma. Conf. Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, 3ª edición ampliada y actualizada, La Ley, 2005, p. 768.

⁷ Fallos 189:156.

ciarse acerca de la procedencia de la promulgación parcial, habida cuenta de que no era ésta objeto del caso sometido a juzgamiento.

La Corte Suprema entendió en dicha ocasión que el veto parcial es independiente de la promulgación parcial y tiene, por lo menos, el efecto de suspender la promulgación de la ley en relación a la parte vetada, impidiendo su promulgación tácita y que si existe un veto parcial, el efecto automático del artículo 70 (actual artículo 80 primera parte) de la Constitución con respecto a la promulgación tácita no se produce en cuanto a la parte observada de la ley. Asimismo, dijo que si existe algún derecho para pedir la nulidad de la parte promulgada, solamente corresponderá a las personas a quienes se impone alguna obligación por las leyes promulgadas en la parte no observada.

Consecuentemente, si bien la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se expidió expresamente acerca de la validez o invalidez de la promulgación parcial, dejó abierta la posibilidad de su revisión judicial⁸.

No es sino hasta el año 1967 que la Corte se pronuncia de manera expresa acerca de la invalidez constitucional de una promulgación parcial en el caso "Colella Ciriaco c/ Fevre y Basset S.A. y/u otro"⁹. En esta ocasión, si bien el Tribunal sostuvo que su decisión no significaba abrir juicio de un modo general sobre el régimen de la promulgación de las leyes, consideró que, en el caso, "el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no han podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. Como regla, las disposiciones que componen una ley están vinculadas entre ellas. No cabe asegurar, pues, que el Congreso hubiera sancionado el proyecto en caso de excluirse alguna de sus normas capitales. De ahí que el Poder Ejecutivo no pudo, en su momento, proceder como procedió, sin invadir atribuciones propias del Congreso Nacional y sin asumir, en la especie, la calidad de legislador".

Estos antecedentes jurisprudenciales implicaron un aval implícito de la Corte Suprema a la posibilidad de promulgar parcialmente una ley

⁸ Gelli, op. cit., 6.

⁹ Fallos: 268-352.

siempre que con ello se respetara la voluntad del legislador al sancionar la ley, por ende, la preservación de la unidad del proyecto.

Asimismo, señalamos que la práctica de promulgar una ley como consecuencia de un veto parcial fue utilizada en varias oportunidades por todos los gobiernos que se registran en nuestra historia constitucional hasta el año 1983; pero, con el transcurso del tiempo, se convirtió en un hábito acrecentándose a partir del año 1989. Esta situación constituyó, en opinión de un importante sector de la doctrina, una forma de transformar la facultad presidencial —propia del veto— de impedir la ley¹⁰ en la capacidad de hacer la ley, al desarticular la norma sancionada por el Congreso mediante no ya sólo la observación de artículos o incisos, sino también de frases y palabras.¹¹

Un informe estadístico sobre esta cuestión, elaborado por la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, da cuenta de que en el período presidencial comprendido entre el diez de diciembre de 1983 y el siete de julio de 1989 se produjeron 12 vetos parciales con la simultánea promulgación de las partes no observadas de las leyes en dichos casos, sin que el Poder legislativo insistiera en las sanciones originales. En tanto que en el período que abarca desde el ocho de julio de 1989 al veintitres de agosto de 1994, fecha esta última de entrada en vigencia de la reforma constitucional, los vetos parciales fueron 45. Cabe destacar que en este lapso de tiempo también di-

¹⁰ Dice al respecto Salvador M. Dana Montaña que el veto, aunque no sea total, suspende la vigencia de la sanción legislativa hasta que el órgano legislativo se pronuncie en definitiva acerca de las observaciones u objeciones que le opone el Poder Ejecutivo. Agrega que el efecto del veto no es otro que demorar la entrada en vigencia de la ley, negarle su aprobación para reabrir su discusión, acto más ejecutivo que legislativo, porque no tiende a que el proyecto se convierta en ley, sino todo lo contrario, aunque en definitiva prevalezca la voluntad del Poder Legislativo, como eminente y prevalentemente legislador, con relación al Ejecutivo que sólo es colegislador. El autor cita a Woodburn cuando éste afirma que la facultad de vetar no es una facultad legislativa, o un poder de legislación, sino un poder "para evitar una legislación", es un poder negativo. Dana Montaña, Salvador, "El veto". La Ley 123-1011; ver también Gelli, ob. cit., 6, p. 781.

¹¹ Conf. Ibarlucea, Emilio A., "El veto, la promulgación parcial de las leyes, la insistencia legislativa, el control parlamentario y el control judicial de constitucionalidad", La Ley 2000-E, 138; ver también Gelli, ob. cit., 6, p. 768.

chos vetos fueron seguidos de promulgaciones parciales simultáneas, siendo tres las insistencias del Poder Legislativo.

Del análisis de estos datos podemos observar cómo el Poder Legislativo se vio sobrepasado en la realidad de los hechos por la práctica de la promulgación parcial ya que fueron escasísimas las veces en que se alcanzaron los 2/3 de los votos requeridos por la normativa constitucional para la insistencia original de la ley.

En definitiva, el control judicial de constitucionalidad quedó como la única alternativa posible frente a la situación imperante, dentro del limitado marco de actuación de este poder del Estado dado por el ejercicio de quien tenía legitimación para promover dicho control por afectación de un derecho subjetivo o interés legítimo determinado¹².

3. La promulgación parcial de las leyes en la reforma constitucional del año 1994

A partir de la reforma constitucional de 1994 la posibilidad de promulgar parcialmente las leyes pasó a ser una atribución institucional del Poder Ejecutivo sujeta a requisitos de habilitación y control.

Si bien la incorporación al texto constitucional de este instituto, así como también la de los denominados decretos de necesidad y urgencia y de delegación legislativa, constituyó uno de los aspectos más controvertidos del proceso de reforma por las posibles consecuencias en relación a la concentración de poder en el órgano ejecutivo —en detrimento de la función del Congreso de la Nación en su condición de órgano creador de la ley—, que podían derivarse de su utilización; los constituyentes de entonces justificaron su inserción en el hecho de que estaban estableciendo reglas y límites precisos para su ejercicio dirigidos a asegurar la necesaria intervención del Poder Legislativo y el consecuente control político¹³.

¹² Conf. Ibarlucea *ob. cit.*, 12.

¹³ Ver *Obras de la Convención Nacional Constituyente 1994*, Tomo V, Sesiones Plenarias, discursos de los convencionales Mestre, Maqueda y Alasino, pp. 5138-39; 5146-48 y 5157-60. Ver también García Lema, Alberto; "Decretos de necesidad y urgencia. Delegación Legislativa. Agilización del trámite de discusión y sanción de las leyes", en "La reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión Redactora", Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 1994, pp. 381 y ss.

A tal efecto el artículo 80 que rige la cuestión establece: "Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia."

Como podemos apreciar, la norma en primer término impide la promulgación parcial como consecuencia de un veto parcial y sólo la habilita si se dan los recaudos allí mencionados.

María Angélica Gelli, al analizar el instituto, sostiene que no cabe duda acerca de que la promulgación parcial de leyes debiera ser una excepción¹⁴, aunque no constituya en sí misma una atribución de emergencia¹⁵.

El artículo 80 recepta la doctrina del fallo "Colella" que mencionamos anteriormente, pero a su vez deja en cabeza del poder presidencial el determinar en primer término si la promulgación parcial de la norma en cuestión afecta o no la unidad o el espíritu del proyecto sancionado por el Congreso. Ello es así toda vez que el constituyente de 1994 no dispuso suspender la promulgación parcial hasta tanto el Poder Legislativo emita una decisión favorable al respecto, opción ésta seguida por algunas cons-

¹⁴ La autora menciona el discurso del convencional Alfonsín en los debates de la convención constituyente cuando éste señaló que, en razón de los fines de la reforma constitucional, en caso de duda acerca del alcance de las cláusulas constitucionales "la duda debe ser resuelta interpretando de la manera más restrictiva posible las facultades presidenciales". Gelli, *ob. cit.*, 6, pp. 771/2.

Asimismo, sostiene al respecto, Dana Montaña, en un artículo anterior a la reforma del año 1994: "Esta potestad excepcional y, por tanto, de interpretación restrictiva, que se ha reconocido al Poder Ejecutivo en algunos casos, sólo puede ejercerse en tanto la promulgación parcial de un proyecto de ley no desnaturalice el propósito del Poder Legislativo (la "ratio legis") ni quiebren la armonía y correlación de sus disposiciones...". Dana Montaña, Salvador; *ob. cit.*, 11, p. 1025.

¹⁵ La autora expresa que la remisión que el artículo 80 efectúa al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional se refiere sólo al procedimiento que debe seguirse en caso de que el Presidente opte por promulgar parcialmente una ley.

tuciones provinciales¹⁶; sino que, estableció el control parlamentario con posterioridad a la facultad ya ejercida por el Poder Ejecutivo.

En efecto, la última parte del artículo 80 remite al procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia por lo que el decreto de promulgación parcial debe ser refrendado, conjuntamente con los demás ministros, por el jefe de gabinete quien debe someterlo personalmente y dentro de los diez días de su sanción a consideración de la Comisión Bicameral Permanente creada por el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Ahora bien, pese a la prolongada omisión legislativa en cumplir la manda constitucional de sancionar la ley de constitución de la Comisión Bicameral Permanente y reglamentación del trámite y alcance de la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia, de los decretos delegados y de los decretos de promulgación parcial de leyes, omisión que fue subsanada doce años después de la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1994 con el dictado de la ley 26.122, el Poder Ejecutivo siguió emitiendo esta normativa amparado ahora en la facultad constitucional para hacerlo.

En tal sentido, durante el período que abarca desde el veintitrés de agosto de 1994 al diez de agosto de 2006, fecha ésta última de entrada en vigencia de la ley 26.122, se emitieron 112 vetos parciales. Hubo promulgación parcial simultánea de las partes no observadas en casi la totalidad de los casos, con excepción de cinco en los que se remitió el proyecto de ley en su integridad al Congreso, convirtiéndose en vetos totales como consecuencia de no haber sido tratadas las objeciones por el Poder Legislativo. En tanto que las insistencias sobre las partes vetadas, habiendo sido promulgado el resto, fueron tan sólo 11.

Sin embargo, la no constitución o integración de la Comisión Bicameral Permanente y la falta de dictado de la pertinente ley reglamentaria no impedía que el órgano legislativo efectuara el control de las promulgaciones parciales tal como lo mandaba la Constitución Nacional y resulta interesante analizar la actuación del Congreso en estos casos.

¹⁶ Es el caso, por ejemplo, de las constituciones de Córdoba (artículo 114, párr.2°), San Juan (artículo 169 *in fine*); Tierra del Fuego (artículo 110) y Chubut (artículo 142)

Como dijimos, en la mayoría de los casos en que el Poder Ejecutivo observó partes de una ley lo hizo promulgando simultáneamente el resto. En estas ocasiones fundó su proceder en el artículo 80 de la Norma Fundamental y comunicó al Poder Legislativo el decreto de promulgación conjuntamente con las partes objetadas. En algunos casos lo hizo a los efectos previstos por el artículo 99 inciso 3 del texto constitucional, en tanto que en otros, omitió hacer referencia a artículo alguno y sólo dio cuenta al órgano legislativo del decreto en cuestión¹⁷.

Por su parte, el Congreso, en los escasísimos casos en los que intervino, no procedió a analizar si las partes promulgadas tenían autonomía normativa y el veto parcial no alteraba el espíritu ni la unidad del proyecto, sino que aplicó directamente la solución prevista por el artículo 83 referida al instituto del veto. Es decir que aún habiendo promulgación parcial y estando ya vigente el artículo 80 citado, el Congreso procedió a insistir sobre la parte vetada y hasta, en alguna oportunidad, insistió no sobre su sanción originaria sino sobre una fracción o parte de dicha sanción.¹⁸

Esto nos permite pensar que aun cuando había quedado claro luego de la reforma constitucional que el veto parcial y la promulgación parcial constituyen institutos diferentes, el Poder Legislativo, ante la ausencia de un procedimiento específico para efectuar el control constitucionalmente impuesto para estos casos recurrió por analogía o por confusión al mecanismo de insistencia previsto por el artículo 83 para los vetos.

En este orden de ideas nos parece importante retomar lo mencionado en el punto II de este trabajo al mencionar que no se percibía clara-

¹⁷ Ver por ejemplo, entre otros, los decretos 666/96 de promulgación parcial de la ley 24.652; 880/96 de promulgación parcial de la ley 24.671 y 1149/96 de promulgación parcial de la ley 24.700, que sólo dan cuenta al H. Congreso de la Nación de la medida adoptada por el Poder Ejecutivo; y los decretos 847/95 de promulgación parcial de la ley 24.487; 417/95 de promulgación parcial de la ley 24.463 y 436/95 de promulgación parcial de la ley 24.464 que dan cuenta de la medida al H. Congreso de la Nación a los efectos del artículo 99, inciso 3° de la Constitución Nacional.

¹⁸ Tal el caso de la ley 24.938 sobre presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 1998, que es observada por decreto 1463/97 en el tercer párrafo del artículo 12, en la parte "in fine" del segundo párrafo del artículo 22, en los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y noveno del artículo 51 y en la totalidad de los artículos 69, 71, 73, 78, 80, 81, 83, 84 y 85 y que es insistida por el Poder Legislativo sobre el veto al artículo 73.

mente que el veto parcial no implicaba la promulgación parcial de la parte no observada de la ley y señalar las diferencias entre estos institutos.

Para ello seguimos a María Angélica Gelli, quien expresa que la promulgación parcial supone la emisión de una observación o veto parcial por parte del Poder Ejecutivo, pero no se confunde ni identifica con ella. La promulgación parcial está sujeta a requisitos de habilitación y control y no implica ejercicio de atribuciones de emergencia, en tanto que la potestad del veto no está sujeta a otra condición que la de ser ejercida dentro del plazo de diez días útiles y es amplia. La promulgación parcial está prohibida cuando altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado por el Congreso o, eventualmente, interfiere en la autonomía normativa de aquél, prohibición que no es aplicable al veto. Por eso, si el presidente considera que puede existir afectación al observar parte del proyecto sancionado por el Congreso, no debería promulgar el resto del texto normativo²⁰.

4. La ley 26.122 y el control del Poder Legislativo

Como señalamos, la ley 26.122 sancionada el 20 de julio de 2007 regula el trámite parlamentario de las normas promulgadas parcialmente por el órgano ejecutivo. Al efecto establece que la Comisión Bicameral Permanente creada por el artículo 99 inciso 3° de la Constitución Nacional debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto e indicar, en este último caso, si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado, expidiéndose acerca de la validez o invalidez del decreto en cuestión. La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el jefe de gabinete para expedirse acerca del decreto en cuestión y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras para su expreso e inmediato tratamiento.

La norma ha sido cuestionada por diversas razones. Entre las críticas más severas destacamos la que hace referencia a la ausencia de plazo para que las Cámaras se pronuncien y aquella referida a la falta de regu-

lación en caso de que el Congreso no se expida ni por la aprobación ni por el rechazo del decreto, es decir, si mantiene silencio omitiendo efectuar el control establecido constitucionalmente.

No es nuestro propósito en este trabajo efectuar un análisis del articulado de la ley recientemente sancionada en cuanto al acierto o no de la decisión tomada por el legislador al diagramar los preceptos para llevar a cabo el control.

Sin embargo, respecto a las observaciones señaladas, entendemos que no es necesario fijar un plazo por ley habida cuenta de que la Constitución Nacional impone claramente a las Cámaras el tratamiento "inmediato" del despacho de la comisión. En lo que hace al silencio del Congreso, la solución derivada del artículo 17 de la ley 26.122 de que la norma promulgada parcialmente tiene plena vigencia de conformidad a lo establecido en el artículo 2° del Código Civil hasta que el Congreso se pronuncie por su rechazo; no es objetable desde el punto de vista constitucional²¹. Ello es así toda vez que los constituyentes de 1994 al no resolver esta espinosa cuestión por falta de consenso en relación a determinadas cuestiones²², dejaron en cabeza del legislador ordinario el dictado de la ley reglamentaria mediante la cual se determine el trámite y los alcances de la intervención del Congreso²³, por lo que la solución adoptada es una entre otras posibles.²⁴

²⁰ En igual sentido se expiden, Badeni, Sagüés y Rennella.

²¹ El efecto del silencio de las cámaras, entre otras.

²² Conforme artículo 99 inciso 3°, último párrafo de la Constitución Nacional.

²³ En un exhaustivo trabajo sobre disposiciones de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo, María Paula Rennella señala que la objeción que se le hace a la ley 26.122 fundada en la aplicación del artículo 82 de la Constitución Nacional que prohíbe la sanción ficta de leyes, resulta insuficiente, "... ya que si lo que el constituyente no quiso, es que se considere que medió pronunciamiento del Congreso, cuando éste no se expidió sobre el tema, no podría sostenerse que la voluntad del Poder Legislativo es la desaprobación o derogación del decreto, si sólo ha habido silencio o falta de expresión de las Cámaras. Por otra parte, la designa clara del inciso 3° del art. 99, en cuanto exige el "expreso" tratamiento, impide obviar este paso. Por sanción ficta no puede entenderse sólo el concepto de "aprobación". Recuerdese que se sancionan tanto las leyes que crean nuevas normas como aquellas que derogan disposiciones anteriores. Sancionar es aprobar un texto que puede tener cualquier contenido. En nuestro supuesto, puede ser favorable o contrario al decreto en estudio. Además, la apli-

²⁴ Gelli, María Angélica; "La promulgación parcial de leyes: complejidades jurídicas de un instrumento político a propósito del caso "Famyl S.A.", La Ley, 2000-E, p. 628.

Decíamos entonces que la Comisión Bicameral Permanente es la que tiene competencia para evaluar en primer término los decretos mencionados. Desde que entró en funciones el 20 de octubre de 2006 y hasta septiembre de 2007, la comisión se expidió sobre los cuatro decretos de promulgación parcial emitidos por el Poder Ejecutivo en ese período proponiendo la declaración de validez de éstos, los que fueron luego confirmados por el plenario de cada Cámara²⁴.

En estas primeras actuaciones de la comisión observamos que, a través de sus dictámenes, el Congreso ha comenzado a analizar los decretos conforme a la prescripción constitucional en cuanto a los límites que deben cumplir para que pueda ser convalidada una promulgación, a diferencia de lo reseñado en el período anterior a la sanción de la ley 26.122, lo que significa un avance importante al respecto.

Un tema que ha suscitado reparos, o al menos cierta inquietud, entre los primeros comentarios de la doctrina a la ley 26.122²⁵, está relacionado con la falta de previsión expresa en la ley en cuanto a cómo debería interpretarse el rechazo de un decreto de promulgación parcial por ambas Cámaras legislativas en relación a la ley sancionada originalmente por el Congreso.

En lo que aspiramos sea un aporte más a la discusión planteada sobre este punto, una interpretación integral de las normas de la ley conjuntamente con los artículos constitucionales que rigen la cuestión sumado a la manera en que el Poder Legislativo ha venido actuando en materia de promulgaciones parciales, nos permite inferir, no sin reconocer que se trata de una cuestión opinable, que frente al rechazo de un decreto de promulgación parcial el efecto que se produce es la no existencia de ley.

ción extensiva del artículo 82 tampoco sería muy ortodoxa si las Cámaras se expiden mediante sendas resoluciones. (...) No parece razonable que en lugar de preverse mecanismos que induzcan al Congreso a cumplir con el texto constitucional -expreso e inmediato tratamiento-, se premie tal desidia con la caída del decreto que el Presidente, puede haber dictado válidamente de acuerdo a facultades propias (...).

²⁴ Decreto 1/2007 de promulgación parcial de la ley 26.198, Decreto 7/2007 de promulgación parcial de la ley 26.216, Decreto 13/2007 de promulgación parcial de la ley 26.211 y Decreto 983/07 de promulgación parcial de la ley 26.270. En relación al decreto 983/07 al momento de terminar este artículo quedaba pendiente la aprobación en la Cámara de Diputados.

²⁵ Conf. Vitolo, Alfredo M., "El veto y la promulgación parcial en la ley 26.122", ED, jueves 9 de agosto de 2007.

El artículo 15 de la ley al fijar que "Las disposiciones de esta ley y el curso de sus procedimientos no obstan al ejercicio por el Congreso de sus potestades ordinarias relativas a la insistencia respecto de normas legales total o parcialmente vetadas" no deja lugar a dudas en cuanto a que si al Congreso le interesa su sanción originaria, deberá recurrir a los dos tercios para su insistencia.

Por su parte, el artículo 23 de la ley establece, tanto para la aceptación como para el rechazo del decreto de promulgación parcial, la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada una de las Cámaras.

De la lectura de estas normas no se puede concluir, como cierta doctrina postula²⁶, que una vez invalidada la promulgación parcial, la norma sancionada originalmente por el Congreso adquiere plena vigencia por cuanto ello implicaría que el Congreso tenga su sanción original con la mayoría absoluta de los miembros presentes, vulnerando con ello las mayorías establecidas por el artículo 83 de la Constitución Nacional para la insistencia.

Entendemos que al haber habido una promulgación parcial ésta implicó necesariamente la existencia de una observación o veto parcial a la ley sancionada, por lo que al ser declarada inválida aquella, queda subsistente la objeción efectuada por el Poder Ejecutivo sobre la cual no se ha expedido aún el Congreso. Y la manera que tiene este último de hacerlo es mediante el mecanismo de insistencia previsto por el artículo 83. Será entonces el Poder Legislativo el que decidirá si confirma su sanción originaria insistiendo con la mayoría requerida de los 2/3 de los votos presentes de cada Cámara o si omite expedirse y como consecuencia de ello el efecto será la caducidad de la observación y la no existencia de la norma; consecuencia que también se dará en caso de haber discrepancias entre las Cámaras sobre las objeciones del Poder Ejecutivo.

Hacíamos referencia más arriba a la manera de proceder del Poder Legislativo a la hora de expedirse sobre las promulgaciones parciales antes de la vigencia de la ley 26.122. Como señalamos en el punto III de este trabajo ante un decreto de promulgación parcial del Poder Ejecutivo, el Congreso recurrió a la norma prevista en el mencionado artículo 83, haciendo prevalecer su sanción originaria cuando pudo lograr las mayo-

²⁶ Ver Vitolo op. cit. 25.

rías exigidas, siendo ésta a su vez la manera de dejar sin efecto la promulgación parcial efectuada por el Poder Ejecutivo.

Es importante destacar que con la sanción de la ley 26.122, para rechazar una promulgación parcial, el Poder Legislativo no necesita una mayoría agravada sino que le basta con la mayoría absoluta del artículo 24, constituyendo esto un acierto del legislador.

5. Conclusiones

Mucho se ha dicho en torno a la inconveniencia de otorgarle potestades legislativas al Poder Ejecutivo, pero lo cierto es que la reforma constitucional de 1994 no hizo más que reconocer lo que en la práctica constituyó un fenómeno de nuestro régimen presidencialista, en cuanto a la expansión de las facultades del órgano ejecutivo como consecuencia, en parte, de la creciente complejidad político-económico-social de nuestro país, abonada por períodos de crisis y emergencias; pero también, como consecuencia de la actuación de los otros poderes del Estado. En efecto, no es menos cierto que el Poder Judicial respaldó a través de decisiones de su máximo tribunal la posibilidad de que el Poder Ejecutivo emita disposiciones de carácter legislativo y que el Poder Legislativo, en la mayoría de los casos, no ejerció acabadamente su rol de contralor a la hora de sopesar la actuación del Poder Ejecutivo mediante la aplicación de la norma fundamental.

La promulgación parcial de leyes es desde 1994 una atribución presidencial constitucionalmente prevista con la cual se podrá o no coincidir pero, en lo que consideramos un acierto del constituyente, esta atribución tiene límites para su ejercicio y está en cabeza del Poder Legislativo evaluar la viabilidad de dicha facultad. Al efecto, la , aunque tardía, sanción de la ley 26.122 constituye un paso importante en el sentido mencionado al establecer el procedimiento y alcances de la intervención del Congreso.

En definitiva, consideramos que están dadas las condiciones para que el Poder Legislativo refuerce su función de órgano de control y que de éste depende que el control sea real, dinámico y eficaz; camino obligado para evitar que el Poder Ejecutivo se exceda en sus atribuciones legislativas y para que el Congreso revalorice su actuación en materia de creación de las leyes, contribuyendo de tal manera a sostener el equilibrio de poderes, crucial resorte de nuestro sistema republicano de gobierno.

Bibliografía

- Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, La Ley 2006-D, 1229.
- Badeni, Gregorio, *El veto y la promulgación parcial de las leyes*, La Ley 1993-C, 320.
- Bidart Campos, Germán (2005); *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo II-B*, Buenos Aires, Ediar.
- Bidart Campos, Germán; *Veto parcial y promulgación parcial de la ley (Con particular referencia a la ley 16.881)*, El Derecho (t.19) 361.
- Cayuso, Susana; *La delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación parcial. Control político real o aparente*, La Ley 2006-D, 1435.
- Colautti, Carlos E. (1998), *Derecho Constitucional. 2a. edición actualizada y aumentada*. Buenos Aires: Universidad.
- Colautti, Carlos E., *Nuevas precisiones acerca de la promulgación parcial de las leyes*, La Ley 1997-C, 61.
- Colautti, Carlos E., *Acercas de la promulgación parcial de las leyes*, La Ley 1995-D, 394.
- Cueli, Hugo O., *El veto en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, La Ley, Buenos Aires 1997, 1081.
- Dana Montañó, Salvador; *El veto*, La Ley, 123-1011.
- García Lema, Alberto (1994), *Las reformas del sistema institucional. El núcleo de coincidencias básicas*, Capítulo IX. En *La reforma de la Constitución explicada por los miembros de la Comisión de Redacción*, Rubinzal Culzoni, Rosario.
- Gelli, María Angélica (2005), *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada, Tercera edición ampliada y actualizada*, Buenos Aires, La Ley.
- Gelli, María Angélica, *Presidencialismo, delegación y controles en la República Argentina*, La Ley 2005-B, 977.
- Gelli, María Angélica, *La promulgación parcial de las leyes: complejidades jurídicas de un instrumento político a propósito del caso "Famyl S.A."*, La Ley 2000-E, 628.
- Gelli, María Angélica, *Relación de poderes en la reforma constitucional de 1994*, La Ley 1994-D, 1086.
- Gelli, María Angélica, *Implicancias jurídicas y políticas de la promulgación parcial de leyes*, La Ley 1992-E, 533.
- Gentile, Jorge Horacio, *La Comisión Bicameral Permanente*, Ponencia para el XVIII encuentro argentino de profesores de Derecho Constitucional a celebrarse en Paraná, provincia de Entre Ríos, el 13, 14 y 15 de septiembre de 2007.
- Ibarlucea, Emilio A., *El veto, la promulgación parcial de las leyes, la insistencia legislativa, el control parlamentario y el control judicial de constitucionalidad*.

- La Ley 2000-E, 138.
- Leiva Fernández, Luis F. P., *El veto de las leyes en Iberoamérica y en las provincias argentinas (Estudio legislativo y comparado)*, La Ley 1996-D, 1279.
- Licht, Miguel Nathan; *Posibilidad del Poder Ejecutivo de promulgar parcialmente leyes de contenido tributario*, La Ley 1999-D, 848.
- Mallón Quintana, Joaquín; Mocoza, Juan M., *El presidencialismo sin happy ending. A propósito de la ley 26122 y los decretos de necesidad y urgencia*, JA 2007-I-1328-SJA 21/02/2007.
- Molinelli, N. Guillermo, *El veto y la insistencia en las constituciones provinciales*, La Ley 1987-E, 980.
- Molinelli, N. Guillermo, *La reforma constitucional, el veto presidencial y la insistencia congresional*, ED (I.127) 765.
- Muñoz, Alberto R., *Promulgación parcial en la constitución nacional y en la de la provincia de Córdoba*, ED, 126-793.
- Pérez Sammartino, Osvaldo, *La reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia. Un remedio por que la enfermedad*, suplemento de actualidad del 17 de agosto de 2006.
- Rennella, Marta Paula, *Perspectivas de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina, a propósito de las disposiciones de carácter legislativo emitidas por el Presidente de la Nación*, incluido en obra colectiva *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México DF, editorial Porrúa (autora), 2007.
- Robredo, Alberto F., *Promulgación parcial de las leyes, su inconstitucionalidad*, La Ley (I.127) 665.
- Rosatti, Horacio D., *El veto (aportes para una teoría general)*, ED, 114-775.
- Sagripanti, Sandra, *Veto e insistencia*, publicado en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Nuevo/revista1010.pdf>
- Sagués, Néstor P., *La regulación legislativa de los decretos de necesidad y urgencia (DNU)*, JA 2006-IV-1040.
- Sampay, Arturo E., *El derecho de veto parcial en la Constitución Nacional*, La Ley (I.18), junio 5 de 1940.
- Sazavia, Luis Adolfo, *La sanción "parcial" de leyes*, La Ley 1991-D, 1111.
- Schafrik, Fabiana Haydée, *Algunas reflexiones acerca de los alcances de la promulgación parcial de las leyes a la luz de nuestra Ley fundamental*, LLC 1999-970.
- Vitolo, Alfredo M., *El veto y la promulgación parcial de las leyes*, La Ley 2000-D, 1097.
- Vitolo, Alfredo M., *El veto y la promulgación parcial en la ley 26122*, El Derecho, jueves 9 de agosto de 2007.

SOBRE LOS AUTORES ARGENTINOS

Alles, Santiago M. es máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca y licenciado en Ciencias Políticas con orientación en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica Argentina. Es profesor asistente de AMÉRICA LATINA EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL (Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, UCA) y autor de numerosos artículos, reseñas e investigaciones. Fue expositor en numerosos congresos y jornadas. Actualmente y desde 2006 se desempeña como Secretario del Centro de Estudios Internacionales del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UCA.

Franchini, María Belén es abogada de la Universidad Nacional de Buenos Aires y diplomada por la Universidad Autónoma de Barcelona. Cursó la especialización en Información Jurídica y Técnicas Legislativas en la Universidad Católica Argentina (2006-2007). Se desempeñó como docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires en las asignaturas Derechos Humanos y Garantías y Derecho Internacional Público. Fue Jefe del Departamento Administrativo y Técnico de la Comisión de Asuntos Constitucionales del H. Senado y asesora en las comisiones de Derechos y Garantías, Relaciones Exteriores y Seguridad Interior y Narcotráfico. Actualmente se desempeña como asesora del Gabinete de la Sindicatura General de la Nación. Es autora de diversas publicaciones de derecho público.

Hirschmann, Pablo Gustavo es abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, ejerce la docencia en la misma institución como profesor adjunto regular de Derecho Constitucional. Se desempeñó como Secretario General del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación. Escribió varios trabajos y fue expositor en diversas jornadas.

Loira, Valeria M. es abogada de la Universidad Nacional de Buenos Aires y cursó la especialización en Información Jurídica y Técnicas Legislativas en la Universidad Católica Argentina. Se desempeña como docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Fue expositora en diversas jornadas en el país y en el extranjero sobre cuestiones parlamentarias y ha publicado varios trabajos sobre temas de derecho público. Ejerció la profesión en el ámbito privado hasta el año 2001. Fue Secretaria de la Comisión de Asuntos Constitucionales del H. Senado (2001-2008) y asesora en las comisiones de Justicia y Asuntos Penales, Derechos y Garantías, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Seguridad Interior. Actualmente se desempeña como Síndica General Adjunta en la Sindicatura General, Presidencia de la Nación.

Luera, Claudia es abogada egresada de la Universidad de Buenos Aires. Fue docente en la Universidad de Buenos Aires en temas de derecho societario. Se desempeña desde 2002 como asesora de la Comisión de Asuntos Constitucionales del H. Senado y como Secretaria Administrativa de dicha comisión. Es autora de varios artículos y fue expositora en jornadas de capacitación sobre cuestiones parlamentarias.

Monti, Laura es abogada egresada de la Universidad de Buenos Aires, master en Derecho Administrativo por la Universidad Austral. Se desempeña como docente en las Universidades de Buenos Aires, Nacionales de Tucumán, del Comahue, Católica Argentina y de Belgrano. Fue asesora del ex Ministerio de Educación y Justicia, funcionaria del fuero contencioso administrativo federal, secretaria letrada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y Juez de la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo Federal con asiento en San Martín. Actualmente es Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el área de derecho público no penal. Es autora de numerosos artículos y participó en calidad de expositora en congresos y jornadas vinculados con su área de especialización.

Racimo, Fernando M. es abogado y licenciado en historia egresado de la Universidad de Buenos Aires. Es también doctor en Ciencias Jurídicas de la Universidad del Museo Social Argentino y Master en Derecho con especialización en Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad de Palermo. Se desempeña como profesor adjunto de Obligaciones en la Universidad Católica Argentina. Fue secretario letrado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Actualmente es Juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil. Es autor de varias publicaciones de derecho parlamentario y ha participado como expositor en diversos congresos y jornadas.

Rennella, María Paula, es abogada por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires y Magister en Derecho Administrativo por la Universidad Austral. Se desempeña como docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, en la Universidad del Museo Social Argentino y en la Universidad Austral. Fue funcionaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1995-1996), Secretaria de la Comisión de Asuntos Constitucionales del H. Senado de la Nación (1996-2001), Jefe de gabinete de asesores del Senador Nacional Dr. Jorge Raúl Yoma (2001-2005) y Secretaria letrada en la Secretaría General del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación (2005-2007). Ha publicado trabajos de investigación vinculados al derecho público y participó como expositora en diversas jornadas tanto nacionales como internacionales.

Schinelli, Guillermo, es abogado, recibido en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Es Profesor Pro-titular de Derecho Constitucional en dicha casa de estudios, en la que también dicta clases en diversos post-gradados vinculados con esa materia y el Derecho Parlamentario, temas sobre los cuales ha publicado libros y artículos. Dicta clases en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en un curso de post-grado sobre Actualización del Derecho del Petróleo y del Gas. Fue funcionario de dependencias técnicas de la Cámara de Diputados de la Argentina. Actualmente se desempeña en la actividad privada. Es autor de numerosos trabajos sobre derecho parlamentario.

Svetaz, María Alejandra, es abogada especialista en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa. Asesora y redactora legislativa en el Congreso Nacional desde 1984. Capacitadora en temas parlamentarios y técnica legislativa en Legislaturas Provinciales y Concejos Deliberantes. Docente Universitaria en Derecho Constitucional. Presidente del Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa. Coautora de dos Manuales de Práctica Parlamentaria, dos textos sobre Técnica Legislativa y Reglas de Técnica Legislativa, y autora de distintos trabajos sobre Asesoramiento Parlamentario, Calidad de la Deliberación, Listados de Verificación, Nuevas Tecnologías aplicadas a la redacción legislativa. Redactora de Manuales de Funcionamiento de Comisiones Legislativas.

Ubertone, Fermín Pedro es Bachiller CNBA, Colegio Nacional de Buenos Aires. Abogado UBA, con Diploma de Honor. Doctor de la Universidad de Buenos Aires, Área Derecho Constitucional. Tesis "Las mociones en el Derecho Parlamentario argentino" calificada con Sobresaliente, y Premio "Dr. Manuel A. Montes de Oca" a la mejor tesis de Derecho Constitucional. Profesor Titular por concurso de "Teoría y Derecho Constitucional", Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales UBA. Profesor Adjunto por concurso de "Derecho Constitucional", Facultad de Derecho UBA. Fue funcionario de carrera de la H. Cámara de Diputados de la Nación y autor de numerosos trabajos referidos a temas parlamentarios. Además, fue expositor en numerosas jornadas.

SOBRE LOS AUTORES EXTRANJEROS

Béjar Algazi, Luisa. Es doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Además, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Cárdenas, Mónica Miguel. Es maestra en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos; candidata a Doctora en el Posgrado en Estudios Sociales, Línea de Procesos Políticos, UAM-I.

Espinoza Toledo, Ricardo. Es doctor en Ciencia Política por la Universidad Sorbona-Paris I; Profesor-investigador de la UAM-I y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Héller, William B. Es Assistant Professor of Political Science, Binghamton University y Ph.D., Universidad de California, San Diego (UCSD).

Llanos, Mariana. Es D. Phil en Políticas por la Universidad de Oxford e Investigadora del Instituto de Estudios Latinoamericanos (GIGA), Hamburgo, Alemania.

Mora-Donatto, Cecilia. Es doctora en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid e Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), UNAM. Además, Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

Nolte, Detlef. Es doctor en Ciencia Política por la Universidad Mannheim y Director del German Institute for Iberoamerican Studies (GIGA), en Hamburgo, Alemania.

Palma Delgado, Erika. Es licenciada en Ciencia Política y alumna de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Romero, Vidal. Es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Stanford y Profesor-Investigador de tiempo completo en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Además, es candidato al Sistema Nacional de Investigadores.

Valverde Viesca, Karla. Es maestra en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM, candidata a Doctor en Ciencia Política por la UNAM y Profesora de tiempo completo del Centro de Estudios Políticos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Varela Guinot, Helena. Es doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid y Coordinadora de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana.

Las opiniones vertidas en artículos,
notas o comentarios firmados, son exclusiva
responsabilidad de los autores

Fecha de catalogación: 21/02/2011

El poder legislativo : cuestiones de organización y funcionamiento /
compilado por María P. Rennella y Valeria M. Loira. - 1a ed. - Buenos Aires :
Fabián J. Di Plácido Editor, 2010.
408 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-987-9382-98-1

I. Poder Legislativo. I. Rennella, María P., comp. II. Loira, Valeria M., comp.
CDD 328.345 4



© Copyright by
FABIÁN J. DI PLÁCIDO Editor

Cardoso 212
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
(1407) República Argentina
Tel./ Fax: (5411) 4672-7408
e-mail: fabiandiplacido@fibertel.com.ar
www.fabiandiplacido.com.ar

Hecho el depósito de ley 11.723
Prohibida la reproducción parcial o total
Derechos reservados

Impreso en Argentina / Printed in Argentina

Este libro se terminó de imprimir en
Independencia Gráfica & Editora
en el mes de marzo de 2011

MARÍA PAULA RENNELLA
VALERIA M. LOIRA

EL PODER LEGISLATIVO CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

