

El Congreso en foco

REFLEXIONES SOBRE
SU REPRESENTATIVIDAD
Y DINÁMICA

El Congreso en foco

Reflexiones sobre su representatividad y dinámica

El Congreso en foco : reflexiones sobre su representatividad y dinámica / Juan Battaleme ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

128 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-987-1285-56-3

1. Política Argentina. 2. Congreso. I. Battaleme, Juan
CDD 320.82

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3

C1008AAW

Ciudad de Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

info.buenosaires@kas.de

www.kas.de/argentinien/es/

ISBN: 978-987-1285-56-3

Impreso en Argentina

Noviembre 2017

Está prohibida la venta de la presente publicación. La misma es de distribución gratuita. Está permitida su fotocopia y reproducción.

Índice

Confianza política. Una historia de desencuentros	7
Orlando D'Adamo - Virginia García Beaudoux	
De la Comisión de Labor Parlamentaria a las sesiones especiales El Congreso argentino entre 2009 y 2015	29
Natalia Ferretti - Ana María Mustapic	
Las distorsiones en la asignación de diputados nacionales a las provincias y el aumento del tamaño de la Cámara	45
Diego Reynoso	
El control parlamentario en Argentina: evidencia de dos patrones	85
Cecilia Galván	
La dimensión legislativa de la relación bilateral entre EEUU y Argentina	97
Juan Battaleme	
Anexo	119
La tasa de reelección consecutiva en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Elecciones de 1985 a 2013	

Confianza política. Una historia de desencuentros



Orlando D'Adamo*
Virginia García Beaudoux**

Resumen

En este trabajo se discute la importancia de la confianza política como una variable fundamental para la democracia, que influye de modo concreto en las actitudes y comportamientos políticos de los ciudadanos. Primero, se presentan los datos referidos a la confianza en las instituciones en América Latina considerando la región en conjunto, en el período 1995-2015. Segundo, se analizan indicadores del estado de la confianza en las instituciones en Argentina entre los años 1983-1999. Tercero, se examina el estado la confianza política desde el año 2000 hasta nuestros días.

Palabras clave: confianza política - instituciones

1. Introducción

En los archivos audiovisuales perduran las imágenes de los cierres de las campañas electorales del año 1983. En la Avenida 9 de Julio, lugar elegido tanto

* Profesor UBA y UB. Director del Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano. Especialista en comunicación política.

** CONICET, IIGG. Profesora de Campañas Electorales, Propaganda y Opinión Pública, UBA. Consultora NIMD y PNUD.

por el peronismo como por el radicalismo para su último acto de campaña, la concurrencia ciudadana a ambos eventos de cierre fue calculada en cifras superiores al millón de personas. Nadie, ni siquiera la improbable combinación de estas dos fuerzas políticas, podría hoy en día reunir una cantidad semejante de asistentes. Menos aún si la gente tuviera que concurrir espontáneamente, sin mecanismos de “tracción” interviniendo.

¿Qué pasó? ¿Qué nos pasó en estos treinta y tres años? Trataremos en estas páginas de aportar datos que nos ayuden a describir y descifrar el papel crucial que ha tenido la desconfianza política creciente a lo largo de estas décadas.

Crisis económicas y morales, desengaños y fracasos apenas interrumpidos por períodos de bonanza signan una relación a la que la palabra desconfianza describe a veces demasiado generosamente. Los datos muestran que algo parece haberse roto en la relación entre los ciudadanos y los políticos; y no parece fácil que se recupere. En el camino quedaron liderazgos que parecían insustituibles. Planes y promesas incumplidas. Y si comparamos con lo que sucedía en el año 1984, emerge un país degradado no sólo en sus indicadores económicos sino también educativos, morales y de seguridad. Un país que no se parece al que era y que, mucho peor aún, está cada vez más lejos del que pudo ser.

Es evidente que si nuestra decisión como sociedad es ser una democracia republicana, los datos que presentaremos en este trabajo nos dan la dimensión de la distancia a la que hemos quedado de ese ideal.

2. ¿Por qué importa la confianza en las instituciones?

Usamos la palabra confianza a diario para describir relaciones y situaciones de nuestra vida cotidiana. Confianza en cómo se comportarán nuestros amigos, en que el precio del dólar no subirá, en que el tren llegará a horario. En un sentido general, confiar significa esperar algo con un alto grado de certeza, con firmeza y seguridad. Se relaciona con nuestras expectativas y, sobre todo, con la capacidad de poder anticipar y encontrar cierta predictibilidad con relación al mundo que nos rodea. Pero cuando hablamos específicamente de confianza en las instituciones, ¿de qué hablamos?

Hace medio siglo, diversos académicos comenzaron a resaltar la importancia de una variable hasta ese entonces ignorada, la confianza política, como un

elemento central para la democracia. A la hora de las definiciones conceptuales, Almond y Verba (1970) entendieron que es posible afirmar que la ciudadanía posee un sentido de confianza en la clase política cuando predomina en ella la creencia de que los políticos de la élite forman parte de la misma comunidad política y que no ejercerán acciones abusivas. Implica la creencia en la existencia de reglas comunes e iguales que serán respetadas por todos. Lo opuesto, la desconfianza política, suele traducirse en actitudes negativas acerca de la honestidad o capacidad de los dirigentes y las instituciones de gobierno. Para esa misma época, Aberbach y Walker (1970) propusieron que los ciudadanos desconfiados son aquellos que están convencidos de que el gobierno sirve al provecho e interés de unos pocos y no a los de la mayoría, lo cual supone una barrera para la realización del ideal democrático.

Para Milbrath y Goel (1977), los ciudadanos con confianza política son más proclives a creer que la actividad gubernamental tiende a mejorar las condiciones, que no todo en la política es “sucio”, y que los funcionarios públicos trabajan por el bienestar de los ciudadanos. En contraposición, los ciudadanos desconfiados tienden a sentir que las personas son manipuladas a menudo por los políticos, que el liderazgo del país es corrupto y está centrado en el beneficio personal propio, y que los intereses especiales ejercen un poder significativo.

También Miller (1974) se refirió al problema de la confianza política, la que a criterio del autor puede ser pensada como una actitud política, esto es, como una orientación evaluativa o afectiva básica dirigida hacia el gobierno, que se desplaza en un continuo que va desde el polo de la alta confianza hasta el de la desconfianza o cinismo político. De ese modo, el concepto de cinismo haría referencia al mayor grado posible de afecto negativo hacia el gobierno, y constituye también un posicionamiento relativo a la creencia de que el gobierno no está funcionando ni produciendo resultados acordes con las expectativas de los ciudadanos.

La desconfianza política suele correlacionar con tres tipos de actitudes negativas muy definidas por parte de la ciudadanía. En primer lugar, con una disminución del grado de satisfacción y apoyo al sistema político, definido como el grado en que las personas se sienten contentas o descontentas con la forma en que el país está funcionando. En segundo término, con un aumento de los

niveles de cinismo político, entendido como la percepción de que los actores del sistema político están movidos por intereses personales o subalternos, distintos del bien común o del bienestar colectivo. Finalmente, la desconfianza también tiende a correlacionar con una disminución en la autopercepción del sentido de eficacia política, esto es, la creencia en la propia capacidad para poder afectar las decisiones del sistema político y de ser escuchado o influir a las autoridades de una nación.

La desconfianza política, ese mal que, como veremos en las próximas páginas, se encuentra tan extendido en esta región del mundo que es América Latina, puede ir más allá de las actitudes políticas anteriormente enumeradas y manifestarse asimismo en comportamientos políticos concretos que apunten sus miras tanto a los gobernantes como a las instituciones. En ese sentido, diversos estudios corroboran que es dable esperar que en las sociedades con altos niveles de desconfianza política sean mayores los índices de la denominada “participación política no convencional”, esto es, aquella dirigida a cuestionar las instituciones y a los dirigentes políticos mediante acciones políticas tales como huelgas, manifestaciones, boicots y demás actividades ligadas de alguna manera con la protesta política (Seligson, 1980).

En América Latina, la desconfianza política parece hundir sus raíces en el antecedente de la desconfianza interpersonal. Según datos provistos por Latinobarómetro, ante la pregunta “¿Diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?”, en el caso de Argentina en el período de veinte años que se extiende entre 1995 y 2015, en promedio solo el 22% de los ciudadanos respondió que se puede confiar en la mayoría de las personas. La media de esa respuesta ante la misma pregunta, en el mismo período, considerando la totalidad de la región, fue un alarmante 17%. En América Latina, ocho de cada diez ciudadanos no confían en el “otro”, mientras que en los países escandinavos ocho de cada diez ciudadanos sí lo hacen (Latinobarómetro). Esa elevadísima desconfianza interpersonal sienta las bases para otras desconfianzas, entre ellas, la desconfianza política dirigida a actores e instituciones del sistema. Aunque en la letra escrita se afirme que las reglas, derechos y obligaciones son iguales y los mismos para todos, se pone en duda que eso así sea en la práctica.

¿Cuáles son los niveles de confianza política que los argentinos han manifestado desde el retorno de la democracia hasta nuestros días? ¿Han variado o se han mantenido constantes? ¿Cuáles son las instituciones en las que más y menos han confiado y confían? En el próximo apartado exploraremos posibles respuestas a esas preguntas. Para ello se analizará un conjunto de datos provenientes de diversas mediciones de opinión pública realizadas desde la década de 1980 hasta nuestros días.

3. Retrato de la desconfianza política en las instituciones en Argentina desde el retorno de la democracia hasta nuestros días

3.1. El antecedente inevitable: la (des)confianza política de América Latina

La Iglesia (70%), la radio (55%), la televisión (48%), las instituciones privadas tales como las empresas y los bancos (42%) y tan sólo luego las instituciones de la democracia como el gobierno (38%), el Poder Judicial (33%), el Congreso (31%), los sindicatos (30%) y los partidos políticos (22%). Ese es el orden de la estructura de la confianza en las instituciones, en promedio, en toda América Latina, entre los años 1995 y 2015. Los datos actuales, efectuando un corte transversal, no difieren en mucho del promedio que surge del anterior análisis longitudinal que evalúa un período de dos décadas. Al considerar de manera aislada la medición más reciente efectuada en 2015, se observa que ese año la confianza en la Iglesia era 70%; en los medios de comunicación, 48%; en las instituciones privadas, 42%; en el gobierno, 33%; en el Poder Judicial, 30%; en el Congreso, 27%; en los sindicatos, 29%; y en los partidos políticos, 20% (Latinobarómetro).

TABLA 1. Niveles de confianza en las instituciones en América Latina considerando longitudinalmente el promedio del período 1995-2015, comparado con los datos aislados transversales del año 2015.

Instituciones	Confianza promedio en América Latina en el período 1995-2015	Confianza promedio en América Latina 2015
Iglesia	70%	69%
Radio	55%	49%
Televisión	48%	47%
Diarios	47%	43%
FFAA	47%	44%
Empresas privadas	42%	40%
Bancos	41%	44%
Policía	39%	36%
Gobierno	38%	33%
Poder Judicial	33%	30%
Congreso	31%	27%
Sindicatos	30%	29%
Partidos políticos	22%	20%

Fuente: Latinobarómetro, 2015.

Si se toman en cuenta únicamente cuatro de las principales instituciones de la democracia, sus rangos mínimos y máximos entre 1995 y 2015 han oscilado entre el 13% y el 45%. Dicho de otro modo, el rango de confianza para los partidos políticos, el Congreso y el Poder Judicial en América Latina en los últimos 20 años, como máximo y en el mejor de los casos, ha alcanzado a poco más de 4 de cada 10 ciudadanos.

TABLA 2. Rangos de confianza por institución en los países de América Latina en el período 1995-2015.

Institución	Mínimo de confianza	Máximo de confianza
Partidos políticos	13%	36%
Congreso	21%	40%
Poder Judicial	24%	40%
Gobierno	28%	45%

Fuente: Latinobarómetro 1995-2015.

Además, como si lo anterior fuera poco, según el mismo estudio longitudinal de Latinobarómetro, si la confianza política goza de mala salud es aún peor su “pronóstico generacional”: los datos evidencian que las generaciones que más confiaban en esas cuatro instituciones son las que van muriendo, y que las nuevas generaciones cada vez confían menos.

3.2. Confianza en las instituciones en Argentina en el período 1983-1999

En el caso particular de Argentina, en 1984, a tan sólo un año de acontecido el retorno de la democracia en el país, ya se evidenciaba una falta de credibilidad de las principales instituciones. Tal como se observa en la Tabla 2, según el estudio efectuado ese año por Carballo de Cilley (1987), la confianza de los argentinos en las instituciones no era excesiva. El Congreso y la Iglesia fueron las únicas calificadas como instituciones que merecían “mucha” confianza por más del 20% de los ciudadanos. Las demás oscilaban entre pobres 13% y 3% de máxima confianza. Los niveles de cinismo político, esto es, de ausencia completa de confianza política, eran elevados para instituciones como los sindicatos, la policía y las Fuerzas Armadas. Los dos últimos casos no sorprenden, dada la cercanía entre la fecha de la medición y la finalización de la última dictadura militar en el país. Pero la desconfianza en los sindicatos auguraba problemas que se extenderían en el tiempo con instituciones que en la democracia establecen y regulan importantes reglas del juego político.

TABLA 3. Confianza de los argentinos en las instituciones en 1984.

Institución	Mucha	Bastante	No mucha	Ninguna
Congreso	24%	48%	23%	4%
Poder Judicial	13%	44%	36%	6%
Sistema educativo	10%	44%	38%	7%
Iglesia	22%	24%	37%	16%
Funcionarios de gobierno	9%	40%	41%	8%
Prensa	9%	36%	42%	12%
Grandes empresas	6%	29%	46%	18%
Sindicatos	6%	24%	44%	25%
Policía	4%	20%	42%	33%
Fuerzas Armadas	3%	16%	42%	38%

Fuente: Carballo de Cilley (1987).

En Argentina, al igual que lo que sucede en el resto de América Latina, Carballo de Cilley (1987) señala haber observado que la curva de la confianza en las instituciones aumentaba a mayor edad y disminuía entre los más jóvenes.

Para el año 1991, luego de ocho años de convivencia democrática y a dos de iniciado el segundo gobierno poliárquico posterior a la última dictadura militar que tuvo lugar en el país, luego de una sucesión presidencial que no guardaba antecedentes cercanos en los sesenta años anteriores, se realizó un estudio en el que se aplicó en Argentina, entre otras, una escala de confianza política (D'Adamo y García Beaudoux, 1991). La escala está conformada por dos ítems que evalúan, por una parte, la creencia en el grado en que el país está siendo gobernado de acuerdo con el interés de unos pocos o de la mayoría y, por otra parte, el desempeño del gobierno. Su aplicación arrojó alarmantes resultados en el sentido de la desconfianza política, bordeando en el continuo de la escala el polo del cinismo político: casi el 85% creía que el país estaba siendo gobernado tomando en cuenta el interés de unos pocos y el 71% opinaba que el gobierno no hacía lo que debía.

TABLA 4. Resultados de la aplicación de la Escala de Confianza Política en Argentina en 1991.

<i>“¿Ud. cree que Argentina está gobernada teniendo en cuenta el interés de unos pocos o, por el contrario, el interés de la mayoría?”</i>	
Interés de unos pocos	84%
Interés de la mayoría	6%
NS/NR	10%
<i>“¿Ud. cree que la mayoría de las veces el gobierno hace lo que debe?”</i>	
Sí	8%
No	71%
NS/NR	21%

Fuente: D’Adamo y García Beaudoux (1991).

En ese mismo estudio también se administró a los ciudadanos encuestados una escala de alienación política. La alienación política es una variable que se define conceptualmente como la “*existencia de sentimientos profundamente establecidos y relativamente estables de extrañamiento, rechazo, negativismo e insatisfacción con el sistema político o alguna de sus partes salientes*” (Milbrath y Goel, 1977, p. 62). Las personas que se sienten alienadas entienden que el sistema político no merece y no es digno de su apoyo, en contraste con quienes no se sienten alienados, que evalúan el sistema positivamente y creen que vale la pena aceptar sus reglas y apoyarlo. La escala de alienación política administrada estaba conformada por un total de tres ítems que medían respeto por las instituciones y apoyo al sistema. Los resultados indicaron que a principios de la década de 1990, menos del 10% sentía “mucho” respeto por las instituciones políticas de nuestro país, mientras que quienes decían no respetarlas en absoluto constituían el 20%. Al tiempo que el 55% manifestaba “mucho” o “bastante” apoyo por el sistema político, el 45% lo apoyaba “algo” o “nada”.

TABLA 5. Resultados de la aplicación de la Escala de Alienación Política en Argentina en 1991.

<i>“¿En qué medida siente respeto por las instituciones políticas de nuestro país?”</i>	
Mucho	8%
Bastante	24%
Algo	49%
Nada	19%
<i>“¿Hasta qué punto se siente orgulloso de vivir bajo nuestro actual sistema de gobierno?”</i>	
Mucho	15%
Bastante	26%
Algo	39%
Nada	20%
<i>“¿Hasta qué punto apoya nuestro actual sistema de gobierno?”</i>	
Mucho	24%
Bastante	31%
Algo	35%
Nada	10%

Fuente: D'Adamo y García Beaudoux (1991).

En 1991, asimismo, más del 60% de los ciudadanos se manifestaba de acuerdo con la afirmación *“A los políticos no les interesa mucho lo que opina la gente como yo”*; cerca del 80% afirmaba que *“En general, los parlamentarios una vez electos, pierden el contacto con la gente rápidamente”*; y más del 80% creía en ese entonces que *“Los partidos políticos se interesan sólo por los votos de la gente, no por sus opiniones”* (D'Adamo y García Beaudoux, 1991). A pesar del descontento con esos aspectos, la democracia no era cuestionada en su legitimidad como forma de gobierno. El 62% de los ciudadanos opinaba que *“a pesar de sus imperfecciones la democracia es la mejor forma de gobierno posible”* y el 45% que *“la democracia permite la salvaguarda de los derechos fundamentales”*, aunque es de notar que el 77% también afirmaba que *“la democracia necesita la existencia de mecanismos que garanticen el control público del accionar de los gobernantes”* y el 46% que la democracia *“implica la eliminación de privilegios”* (D'Adamo y García Beaudoux, 1995).

Para finales de la década de 1990, solo 8% de los ciudadanos argentinos tenía una imagen positiva de los partidos políticos. Ese desprestigio alcanzaba asimismo al sistema institucional en su conjunto, tal como queda evidenciado en la Tabla 6.

TABLA 6. Imagen de las instituciones argentinas en 1998.

Instituciones	Positiva	Regular	Negativa
Medios de comunicación	52%	33%	14%
Iglesia	48%	33%	17%
Fuerzas Armadas	26%	38%	30%
Empresarios	15%	45%	34%
Sindicalismo	10%	29%	58%
Congreso	10%	39%	48%
Partidos políticos	8%	50%	41%
Poder Judicial	7%	33%	59%

Fuente: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (1998).

¿Y la clase política qué pensaba? ¿Cómo se autopercebían los políticos argentinos hacia finales de la última década del siglo XX? ¿Realizaban alguna clase de autocrítica? ¿Se sentían de algún modo o en algún grado responsables del desencanto de los ciudadanos con las instituciones en las que ellos se desempeñaban y en las que servían como funcionarios públicos y representantes electos? En una investigación realizada en 1998 por el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría por encargo de la Fundación Konrad Adenauer, en la que se entrevistó a una importante muestra de políticos en ese entonces en ejercicio, frente a la pregunta abierta “¿*Cuáles son, a su criterio, las características más relevantes para el político IDEAL de nuestra época?*”, la mayoría de los entrevistados se inclinó por los siguientes atributos: “honestidad / transparencia / ética” (33%) y “sensibilidad/compromiso con la gente/vocación de servicio” (19%). Sin embargo, cuando le llegó el turno a la pregunta también de carácter abierto “¿*Cuáles son, a su criterio, las características más relevantes para el político REAL de nuestra época?*”, las principales respuestas que dieron los miembros de la clase

política entrevistados fueron “falta de capacidad” (21%), “egoísmo” (15%) y “dependencia partidaria y de grandes intereses” (9%).

En ese mismo estudio del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, a la hora de pedirles que se autocalificaran en una escala de 1 a 10 a lo largo de diversos atributos, los políticos argentinos le otorgaron en promedio 5,8 puntos a su “capacidad y calificación”, 5,4 puntos a su “capacidad para dialogar con los diversos sectores sociales”, y el mismo puntaje de 5,1 a dos ítems: su “respeto por la división de poderes” y a su “sensibilidad social”.

Cuando les tocó ponerle una calificación a la honestidad de la clase política de sus respectivos distritos, el 19% la calificó baja, el 54% media y tan solo el 26% alta. Mientras el 61% describió la vida política de su distrito como clientelista o relativamente clientelista, el 37% lo hizo como programática o relativamente programática. Las opiniones se encontraron equitativamente divididas respecto de si sus distritos hacían o no hacían uso discrecional del poder: el mismo 48% de respuestas en cada caso. En cuanto a la independencia de la Justicia de sus distritos, el 55% la consideró completa o relativamente independiente mientras que el 42%, completa o relativamente dependiente. Más de la mitad, el 55% de los políticos entrevistados, calificaba como “medio” el cumplimiento y respeto por la división de poderes, mientras que el 25% pensaba que era bajo y tan sólo el 19%, alto.

Hemos visto que otra de las instituciones invariablemente cuestionada en Argentina es la Justicia. ¿Qué opinan de la política y de la Justicia los propios jueces que forman parte de ese poder político, pilar fundamental en todo sistema republicano? En la misma encuesta recién comentada, que evaluaba la auto-percepción de los políticos, se incluyó una muestra de 30 jueces y sus respuestas fueron analizadas por separado. El 36% de ellos dijo que la característica más relevante del político ideal era la “honestidad – transparencia – ética”; el 21%, la “capacidad – eficiencia” y el 19%, la “sensibilidad – compromiso con la gente – vocación de servicio”. Sin embargo, para describir al político real predominaron las opiniones negativas y atributos tales como “deshonesto – corrupto” (19%), “falta de capacidad” (11%), “acomodaticio – egoísta – especulador” (21%) y “falta de compromiso con la gente” (13%). A la hora de caracterizar a la Justicia de la que ellos mismos son parte, el 43% respondió que la Justicia era independiente o relativamente independiente, mientras que el 50% de los propios

jueces la calificó como dependiente o relativamente dependiente. El 47% definió como “media” la división de poderes existente en el país, repartiéndose en porcentajes muy similares quienes la definieron como alta (23%) o baja (20%).

3.3. Confianza en las instituciones en Argentina en el siglo XXI

¿Qué nos dicen los datos en el nuevo siglo? Ingresados ya en la primera década del siglo XXI, en el año 2005 casi el 25% los ciudadanos pensaba que “*lo peor que tiene la Argentina*” son los políticos (COPUB, 2005). Lo elegido como lo “segundo peor” fueron los propios “argentinos” (20%), lo que podría interpretarse como una suerte de reconocimiento tácito de que la clase política es percibida como una extensión de la ciudadanía que cuando llega al poder arrastra consigo los mismos vicios y defectos que caracterizan nuestra vida como sociedad en conjunto.

TABLA 7. Lo “peor” de la Argentina según los ciudadanos en 2005.

<i>¿Qué es lo peor que tiene la Argentina?” (pregunta abierta)</i>	
Los políticos	24%
Los argentinos	20%
La inseguridad	11%
La corrupción	10%
La desocupación	6%
La pobreza	6%
Los piqueteros	5%
La idiosincrasia	4%
Todo	4%
La falta de solidaridad	3%
La ignorancia de la gente	1%
El sistema político	1%
La discriminación	1%
NS/NR	4%

Fuente: COPUB, 2005.

En 2007, el 47% manifestó que confiaba “poco” en los líderes políticos y el 45% que lo hacía “nada”. En ese mismo sondeo de opinión pública, el 53% declaró confiar poco en los partidos políticos y el 42% que su confianza en ellos era ninguna; al tiempo que el 60% dijo confiar poco en la Justicia argentina y el 29% depositar ninguna confianza en ella, resultado común para una de las instituciones más cuestionadas en su confiabilidad.

TABLA 8. Niveles de confianza política en 2007.

<i>“¿Cuánto confía en...?”</i>	Mucho	Bastante	Poco	Nada
Los líderes políticos y gobernantes	2%	4%	47%	45%
Los partidos políticos	2%	1%	53%	42%
La Justicia	2%	6%	60%	29%

Fuente: COPUB, 2007.

En ese contexto, resultó preocupante aunque no sorprendente que el 52% de los participantes se inclinara por la creencia de que muchos problemas del país se solucionarían si el poder se concentrara en las manos un líder fuerte (COPUB, 2007).

TABLA 9. Creencia en que un líder fuerte solucionaría los problemas del país en 2007.

<i>“¿Cree que muchos problemas del país se solucionarían si el poder se concentrara en un líder fuerte?”</i>	
Sí	52%
No	43%
NS/NR	5%

Fuente: COPUB, 2007.

Llegados a la segunda y actual década del siglo XXI, una encuesta que evaluaba la imagen que los ciudadanos arrojó los resultados que se presentan a continuación en la Tabla 10 (COPUB, 2011).

TABLA 10. Imagen de las instituciones argentinas en el año 2011.

Institución	Buena	Regular	Mala
Iglesia	22%	52%	22%
Congreso	18%	50%	27%
Fuerzas Armadas	24%	33%	33%
Policía	4%	35%	60%
Partidos políticos	9%	45%	44%
Empresarios	23%	41%	33%
Investigadores y científicos	80%	13%	2%
Sindicatos	16%	29%	51%
ONGs	69%	17%	11%
Sistema educativo	25%	45%	27%

Fuente: COPUB, 2011.

Notablemente, más de una década después, casi nada varió sustancialmente para los partidos políticos entre ese 8% de imagen positiva obtenido en la citada medición de 1998 y este 9% de 2011. Junto con la policía y los sindicatos, los partidos son la institución que cosecha la mayor imagen negativa. En ese último estudio, además, el 37% dijo que confiaba mucho o algo en la Justicia de nuestro país, mientras que el 59% manifestó que lo hacía poco o nada. Una institución que con el paso del tiempo parece haber aumentado los niveles de confianza son las Fuerzas Armadas.

Al momento de elegir la institución de nuestro país más afectada por la corrupción, el 31% señaló que todas están igualmente afectadas, el 16% apuntó a la policía, el 11% a los partidos políticos, el 7% a los sindicatos y el 6% a la Justicia. La percepción pública es que las menos atravesadas por la corrupción serían el sistema educativo (16%), los investigadores y científicos (13%), el sistema de salud (10%) y la Iglesia (8%).

TABLA 11. Percepción de las instituciones más afectadas por la corrupción en el año 2011.

<i>“¿Cuál cree que es la institución de nuestro país más afectada por la corrupción?”</i>	
Todas por igual	31%
Policía	16%
Partidos políticos	11%
Sindicatos	7%
Justicia	6%
Medios de comunicación	5%
Sistema educativo	5%
Poder Ejecutivo	2%
Congreso	2%
Otras	6%
NS/NR	9%

Fuente: COPUB, 2011.

TABLA 12. Percepción de las instituciones menos afectadas por la corrupción en el año 2011.

<i>“¿Cuál cree que es la institución de nuestro país menos afectada por la corrupción?”</i>	
Ninguna/Todas están afectadas por la corrupción	20%
Sistema educativo	16%
Investigadores y científicos	13%
Sistema de salud	10%
Iglesia	8%
Gendarmería	6%
ONGs	3%
Otras	13%
NS/NR	11%

Fuente: COPUB, 2011.

En esa misma encuesta se indagó el nivel de confianza que los ciudadanos depositan en la transparencia de los procesos electorales en nuestro país. El 55% dijo tener “mucho” o “algo” de confianza, pero un nada menor 40% respondió “poco” o “nada”.

TABLA 13. Confianza en la transparencia de los procesos electorales en Argentina en 2011.

<i>“¿Cuánto confía en que los procesos electorales en nuestro país son limpios y libres de fraude?”</i>	
Mucho	15%
Algo	40%
Poco	26%
Nada	15%
NS/NR	4%

Fuente: COPUB, 2011.

Finalmente, cuando se pidió a los encuestados una comparación entre los niveles de confianza que la ciudadanía deposita actualmente en la clase política en relación con los niveles de confianza del año 2001, la respuesta fue la que se presenta a continuación, en la Tabla 14.

TABLA 14. Confianza comparada en los políticos 2001-2011.

<i>“¿Ud. cree que la gente confía ahora en los políticos más, igual o menos que en el año 2001?”</i>	
Más	54%
Igual	27%
Menos	14%

Fuente: COPUB, 2011.

Las tendencias de la confianza política en Argentina parecen ir a veces a contramano de lo que sucede en otras naciones. Considerados a nivel global, los índices de credibilidad en las instituciones para 2013 en el mundo habían experimentado una recuperación favorable. Sin embargo, Argentina en ese mismo

año exhibía una caída en la percepción del gobierno, de las empresas y de los medios. La compañía *Trustbarometer*, que realiza estudios de la confianza en las instituciones en el planeta entero, presentó en el Foro de Davos los resultados de un estudio realizado en 2013 con 31 mil encuestados de 26 países diferentes. Según el informe, el índice de confianza global había aumentado de 51 puntos en 2012 a 57 puntos en 2013. El puntaje es el resultado de un promedio del nivel de confiabilidad que en cada país se otorga a cuatro categorías: gobiernos, empresas, medios y organizaciones del tercer sector. Mientras que en naciones tan diversas como Alemania, Francia, China, Singapur, India y México la confianza política aumentó, la Argentina, en cambio, fue el único país que mostró una caída en la totalidad de los indicadores de las cuatro variables analizadas. Según *Trustbarometer*, cuya medición en Argentina realiza Edelman, la confianza de los argentinos en el gobierno nacional cayó de 35% en 2012 a 19% en 2013. Entre las principales razones citadas para explicar la desconfianza, los ciudadanos señalaron las decisiones políticas equivocadas, la corrupción, la falta de transparencia, de regulaciones y de controles. Asimismo, solo un 7% de los encuestados creía que los líderes políticos dicen la verdad, una de las cifras más bajas del promedio global, que rondaba en ese entonces el 13%. En cambio, de modo coincidente con otra encuesta presentada en páginas anteriores, se consideró a los académicos como los referentes más confiables del país. Según el mismo informe, en 2013 también se había visto negativamente afectada la confianza en las empresas, que cayó del 57% del año anterior al 52%. Aun así, el sector corporativo obtuvo en Argentina mejores puntuaciones y calificaciones que el político: existía en 2013 una brecha de 33 puntos porcentuales entre el indicador de confianza en el gobierno (19%) y el de confianza en las empresas (52%). Las ONGs encabezaban las instituciones que generan mayor confiabilidad tanto a nivel mundial como en Argentina, donde se ubican en torno al 66% de confianza (Edelman, 2013).

En cuanto a los datos más recientes, según el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA, si en el año 2012 la confianza de los ciudadanos en el gobierno nacional era del 27%, para el 2014 había registrado un descenso que la ubicó en torno al 23%, constituyendo ese el promedio más bajo de las mediciones realizadas desde 2010 hasta 2014. Para el año 2015 se había recuperado y sobrepasaba el 26%. Más preocupante es la credibilidad que los ciudadanos

otorgaron al Congreso en 2014 y 2015, que se ubicó en ambos años debajo del 19%; así como también la que obtuvo la Justicia, que reflejó porcentajes también inferiores al 20%. Menor aún resultó la confianza en los partidos políticos: en 2014, tan solo el 7,5% de los ciudadanos declaró confiar en ellos y en 2015, el 9,7%. Así, se corrobora nuevamente que la tendencia no varía y la confianza en ellos se ha mantenido desde inicios de los años 1990 hasta nuestros días en los mismos bajos niveles, que rondan el 8%.

De igual manera, el informe coincide con datos que hemos encontrado en mediciones comentadas en las páginas anteriores: la confianza es mayor en las instituciones de la sociedad civil que en las instituciones políticas. Las ONGs registran un índice de superior al 60%. La confianza en la Iglesia, luego de la asunción del nuevo papa, superaría el 60%. Los medios de comunicación registran un índice de confianza en torno al 40%. Aquellas instituciones que no se encuentran asociadas con la representación política de intereses sectoriales, tales como las ONG en general, Cáritas en particular, AMIA, la Iglesia y los medios de comunicación, son acreedoras de mayores niveles de confianza por parte de la ciudadanía y su valoración e imagen parece verse menos afectada por los cambios políticos coyunturales (UCA, 2016).

TABLA 15. Confianza en las instituciones en Argentina en el período 2010-2015.

Institución	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gobierno nacional	28,7	44,5	27,0	21,2	22,7	26,3
Congreso	17,0	21,6	17,2	26,4	18,2	18,9
Justicia	21,4	23,7	17,6	19,3	17,8	19,7
Partidos políticos	7,0	11,3	8,6	12,4	7,5	9,7
Sindicatos	9,0	12,9	10,7	12,8	11,0	17,3
ONG	57,0	56,1	51,6	67,4	56,1	59,7
Iglesia	49,8	51,5	53,0	57,1	58,8	60,1
Medios de comunicación	35,3	37,4	38,9	37,0	40,0	39,4

Fuente: UCA. Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2016.

4. La desconfianza política en Argentina está viva y goza de buena salud

Los datos son concluyentes. Desde aquellos primeros correspondientes al año 1984, donde el 72% de las personas manifestaba confianza en un sentido amplio en los políticos y en las instituciones, hasta los datos de nuestro presente, se observa que de manera constante y durante casi dos décadas la confianza a duras penas se ha expresado en porcentajes que rozan los dos dígitos. Aunque los contextos políticos han influido en el ánimo social imprimiendo algunas variaciones en la credibilidad y en la confianza que los argentinos han depositado en las instituciones, los datos leídos en conjunto muestran que más allá de contextos más o menos optimistas o pesimistas, existe desde fines de la década de 1980 una desconfianza básica que atraviesa duramente las instituciones en general. Alguna vez se ha dicho que en Argentina estamos mal pero vamos bien. En este punto, la afirmación es inversa. Estábamos bien pero vamos muy mal.

La década de los años noventa parece haber sido uno de los principales puntos de inflexión. Como señaláramos con anterioridad, un contundente 85% de los jóvenes que en ese momento encuestáramos creían que se gobernaba sólo teniendo en cuenta el interés de unos pocos. Para finales de esa misma década y antes de acontecer la gran crisis de 2001, apenas el 8% de los ciudadanos tenía una imagen positiva de los políticos gobernantes. Podemos decir, con poco temor a equivocarnos, que las semillas del “que se vayan todos” estaban esperando una crisis que las fertilizara. Y el fertilizante llegó en la forma de una crisis devastadora.

Si bien el comienzo de siglo mostró, una vez superada la crisis, una revaloración de la política, nuestros datos de 2005 y 2007 pusieron también de manifiesto dos señales alarmantes: los políticos lideran el listado de lo “peor de la Argentina”, y las personas confiaban poco o muy poco en ellos. Apareció en ese momento la revalorización de los llamados “liderazgos fuertes” como solución a nuestros problemas. Liderazgos que en Argentina y contemporáneamente en otros países de la región expresaron un importante menosprecio por las instituciones, las constituciones vigentes y la idea misma de la república. Liderazgos fuertes que generalmente suelen caer en un autoritarismo personalista, sin que sus seguidores, muchas veces encandilados por su convencimiento o ilusión

rayana en el misticismo fanático, lo perciban, cuando no lo justifiquen. Los liderazgos autoritarios sólo logran elevar la confianza en sus propios seguidores mientras el resto de las instituciones se sigue sumando en la desconfianza. Lo que inicialmente puede parecer un remedio se torna en un mal significativamente mayor.

Cuando eso sucede, hay otro efecto colateral no menos importante. Tiene lugar la polarización entre distintos sectores de la sociedad. Entre tantas nefastas consecuencias de las exacerbadas polarizaciones políticas se lista el aumento exponencial de la desconfianza. Se establece un criterio o línea base: desconfiar de todo lo que sostengan o propongan quienes no piensen igual.

Señalamos la importancia que tiene que la confianza interpersonal sea en América Latina bajísima. Ese hecho, sumado a la desconfianza atávica hacia la clase política, en sociedades muchas veces polarizadas, hace que sea difícil prever un cambio sustancial en los indicadores presentados.

Entendemos que el problema de la corrupción constituye un factor determinante y un condimento sustancial de la desconfianza política generalizada. Más aún cuando en algunos países parece adquirir características de megacorrupción. Los casos en los que se han visto envueltos funcionarios de importante jerarquía han hecho que la ecuación “poder-corrupción” se instale como binomio inseparable minando la confianza de los argentinos en la clase política y, como consecuencia, en las instituciones que ella dirige. La persistente sensación de impunidad ni colabora ni alimenta los sentimientos de confianza. La confianza política sólo será posible si y cuando los argentinos dejen de percibir que existen unas reglas para los políticos y otras para los ciudadanos, cuando las reglas del juego sean iguales y las mismas para todos.

La trascendencia mediática de los casos de corrupción sucedidos en el último tiempo ha colaborado en que ellos adquieran una magnitud en la opinión pública que ha deteriorado aún más la percepción que la mayoría de las personas tiene sobre la clase política y las instituciones del país. Una percepción que los describe como una suerte de casta que se rige con sus propios códigos y alimenta insaciablemente su codicia debajo de un manto de impunidad generalizado.

Los resultados presentados son alarmantes pero no sorprendentes. Hemos tratado de contestar algunos de los interrogantes iniciales a través de ellos. La pregunta que se nos plantea ahora tiene que ver con la supervivencia de nuestra

democracia. ¿Es sostenible una democracia en un contexto de desconfianza política como el descrito?

Referencias bibliográficas

- Aberbach, J.D.; Walker, J.L. (1970). "Political Trust and Racial Ideology", *American Political Science Review*, 64 (4), 1199-1219.
- Almond, G.A.; Verba, S. (1970). *La cultura política*. Madrid: Euroamérica.
- Carballo de Cilley, M. (1987). *¿Qué pensamos los argentinos?* Buenos Aires: Ediciones El Cronista Comercial.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (1998). *Autopercepción de los políticos*. Buenos Aires: Del Buen Ayre.
- COPUB (Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano) (2005). ¿Cómo vemos a la Argentina?, sondeo de opinión disponible en www.ub.edu.ar/copub.php.
- COPUB (Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano) (2007). ¿En qué creemos y confiamos?, sondeo de opinión disponible en www.ub.edu.ar/copub.php.
- COPUB (Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano) (2011). Auto-percepción de los argentinos, sondeo de opinión disponible en www.ub.edu.ar/copub.php.
- D'Adamo, O. y García Beaudoux, V. (1991). "Cultura cívica y comportamiento político en Argentina", *Boletín AVEPSO*, Vol. XIV, Nº3, diciembre.
- D'Adamo, O. y García Beaudoux, V. (1995). "Actitudes hacia la democracia", en O. D'Adamo, V. García Beaudoux y M. Montero (Comps), *Psicología de la acción política*, cap. 4, 79-90. Buenos Aires: Paidós.
- Edelman (2013). *Edelman Trust Barometer Argentina 2013*, <http://edelman.com.ar/edelman-trust-barometer-2013/>.
- EDSA-Bicentenario (2010-2016). *Observatorio de la Deuda Social Argentina*, UCA.
- Latinobarómetro. *La confianza en América Latina 1995-2015*. Banco de datos en línea, www.latinobarometro.org.
- Milbrath, L.W. y Goel, M.L. (1977). *Political Participation*. Nueva York: University Press of America.
- Miller, A.H. (1974). "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970", *American Political Science Review*, 68, 951-972.
- Seligson, M.A. (1980). "Trust, efficacy, and modes of political participation", *British Journal of Political Science*, 10 (1), 75-98.
- UCA. Observatorio de la Deuda Social Argentina (2016). *Barómetro de la Deuda Social Argentina 2016*, EDSA-Bicentenario (2010-2016) cap. 5, www.uca.edu.ar.

De la Comisión de Labor Parlamentaria a las sesiones especiales. El Congreso argentino entre 2009 y 2015



Natalia Ferretti*

Ana María Mustapic**

Resumen

Este trabajo constituye una aproximación al análisis del impacto de la polarización política sobre el funcionamiento de un Congreso de base consensual que sustenta la hipótesis de que ante el aumento de la polarización y el riesgo de parálisis que implica, los partidos recurren a la innovación institucional para tratar de sortear dicha situación. Los datos hasta aquí presentados, que deben, por cierto, ser completados y ampliados, muestran que el modelo consensual de formación de la agenda en Argentina fue deslizándose, a partir de 2009, hacia un modelo mayoritario recurriendo a las sesiones especiales, que pasó a ser la estrategia dominante para fijar la agenda de la Cámara de Diputados. El resultado es el desplazamiento de la CLP como agente de coordinación y el deterioro del modelo consensual inaugurado en 1963.

Palabras clave: Cámara de Diputados - cooperación partidaria - sesiones especiales - polarización política - innovación institucional - modelo consensual - agenda legislativa - Comisión de Labor Parlamentaria

* PhD University of California, Berkeley.

** M.Phil in Politics, University of Oxford. Directora del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. Sus áreas de interés son las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina, sistemas electorales y partidos políticos. Publicó en las revistas *Desarrollo Económico*, revista de Ciencia Política y *América Latina Hoy* y capítulos en *Legislative Politics in Latin America*, *Political Parties and Democracy* y *Presidential Breakdowns in Latin America*, entre otros. Realizó trabajos de asesoría para el BID, PNUD y la OEA.

1. Introducción

Es un hecho aceptado que, desde el regreso del país a la democracia en 1983, la actividad legislativa en el Congreso argentino se ha caracterizado por la negociación y el compromiso de los principales bloques parlamentarios en la elaboración de políticas (Mustapic y Goretti, 1992; Calvo, 2011; Ferretti, 2010). Esta modalidad de cooperación partidaria pasó a constituir un lugar común de la política argentina en las primeras décadas de funcionamiento democrático. Los principales partidos del gobierno y de la oposición buscaron modalidades de acercamiento y cooperación en el diseño de la agenda gubernamental. Una arena privilegiada de esta dinámica la constituyó el Congreso, en el cual, más allá de las disputas visibles en las discusiones en el recinto, se estableció una modalidad cooperativa de trabajo tras las puertas cerradas de las comisiones legislativas y de la Comisión de Labor Parlamentaria (Mustapic y Goretti, 1992; Ferretti, 2010). Esta renovación en los patrones de competencia partidaria permitió esquivar la auspiciada parálisis gubernamental y avanzar en la implementación de ambiciosas agendas de trabajo, aun en un sistema donde obtener la mayoría legislativa en ambas cámaras se convirtió en un objetivo difícil de alcanzar para todas las fuerzas políticas (Calvo, 2011).

Esta situación enfrentó los primeros indicios de discontinuidad a partir del año 2009. Los incidentes que rodearon la consideración de tratativas como la reforma del Instituto Nacional de Estadística y Censos, la ley de acceso a la información pública, las leyes para regular la pauta oficial, y los cambios relacionados con las jubilaciones y el mínimo no imponible para la tributación de ganancias dan cuenta de una fundamental incapacidad por parte de los bloques legislativos para acordar los asuntos a tratar en el recinto. La modalidad consensual de construcción de la agenda, que había dominado la labor parlamentaria desde 1983, fue desplazada por un sostenido intento, tanto por parte de la bancada oficialista como por parte de la bancada opositora, de imponer una agenda parlamentaria en forma unilateral.

Este trabajo se propone analizar el impacto de la creciente polarización política sobre el proceso legislativo en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Es de esperar que un contexto de creciente polarización produzca efectos sobre el funcionamiento de cualquier tipo de asamblea. De hecho, ante esta

posibilidad, es frecuente encontrar entre los parlamentos del mundo distintos mecanismos institucionales diseñados con el objeto de evitar la inactividad legislativa y posible parálisis gubernamental a la que la polarización puede dar lugar. Sin embargo, ciertas características del modelo institucional argentino convierten este sistema en particularmente vulnerable a estos procesos. En efecto, una rápida comparación del sistema presidencial argentino con otros sistemas presidencialistas en el continente americano nos da cuenta del desafío que enfrentan los primeros ante una creciente polarización política. En concreto: a) la comparativa debilidad de los poderes del presidente para alterar la agenda del Congreso unilateralmente, y b) la debilidad del partido mayoritario para imponer una agenda de trabajo sobre los demás bloques parlamentarios, generan un contexto institucional en el que la formulación de políticas es particularmente dependiente de la cooperación interpartidaria.

En efecto, a diferencia de varios de sus colegas sudamericanos (Chile, Brasil), y con excepción de la facultad de iniciar leyes, el presidente argentino no posee fuertes atribuciones sobre el proceso legislativo ordinario (desde 1994 tiene atribuciones de iniciativa exclusiva sobre ciertas áreas de política). Así, el Poder Ejecutivo no posee facultades para acelerar el tratamiento de una cuestión cuya consideración es demorada por el Congreso, ni aun en el caso de la aprobación de medidas que por su naturaleza requieren pronto tratamiento. Asimismo, el presidente no puede limitar el tipo de enmiendas que el Congreso puede introducir a sus proyectos. De manera que, a menos que el contexto político y su popularidad le permitan actuar de modo unilateral sorteando la aprobación legislativa (decretos, vetos), el Poder Ejecutivo argentino está sujeto a las decisiones del cuerpo parlamentario con respecto a la secuencia y los tiempos a cumplir en el tratamiento de sus iniciativas.

Por otra parte, el partido mayoritario en el Congreso, o la primera minoría, tampoco posee fuertes poderes para imponer su agenda parlamentaria. En este sentido, el caso argentino se diferencia de su contraparte estadounidense. En los Estados Unidos, los presidentes, aun cuando no poseen poderes directos de agenda sobre la actividad legislativa (por ej.: no pueden iniciar leyes, no pueden emitir decretos-leyes como algunos de sus colegas latinoamericanos), pueden contar con los poderes de agenda de su partido en el Congreso para acelerar y asegurar el tratamiento de las iniciativas del gobierno. Esto otorga al partido mayoritario la capacidad de controlar el flujo de los asuntos a tratar en el recinto. De este modo,

y tan solo acordando con los líderes de su partido, el presidente de EEUU puede evitar la parálisis gubernamental y mover su agenda hacia adelante.

En contraposición, los mecanismos de elaboración de la agenda legislativa en la Cámara de Diputados argentina no siguen los lineamientos del modelo mayoritario descrito por Cox y McCubbins (1993). Al contrario, las instituciones que regulan la agenda parlamentaria en Argentina establecen una modalidad consensual de decisión. Esto significa que el partido de gobierno, aun disponiendo de una mayoría de bancas en el Congreso, no posee las atribuciones que le permiten imponer una agenda de trabajo parlamentaria de modo unilateral. Por el contrario, según las leyes de organización de la actividad legislativa en la Cámara de Diputados, los partidos mayoritarios, con una mayoría absoluta o simple de bancas, están institucionalmente forzados a negociar con los partidos de la oposición los temas a tratar en el recinto (Ferretti, 2012). Es en este contexto de elaboración consensual de la agenda parlamentaria que una modalidad cooperativa de relación interpartidaria resulta fundamental para el buen funcionamiento del sistema legislativo. Y es bajo esta perspectiva que la creciente polarización política de la clase dirigente argentina, con la subsiguiente modalidad adversarial de relación, plantearon un desafío nuevo para los actores políticos y la actividad legislativa.

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto de la polarización política sobre un sistema institucional caracterizado por presidentes con poderes de agenda relativamente débiles sobre el proceso parlamentario, y por un modelo de elaboración de la agenda legislativa consensual. Partimos de la hipótesis de que un aumento de la polarización política genera tensión en un sistema diseñado para funcionar sobre la base del acuerdo. Concentrándonos en la elaboración de la agenda en la Cámara de Diputados, entendemos que los mecanismos ordinarios de fijación de la agenda del recinto pierden efectividad y no generan la producción legislativa que puede observarse en períodos de menor polarización¹. Ante la disminución e inactividad legislativa, los partidos políticos re-

1 Calvo y Sagarzazu abordan en su trabajo el período 1983-2007, a lo largo del cual se presentaron situaciones de gobierno dividido. Su análisis muestra que: “Contrariamente a la difundida noción de que la falta de control mayoritario favorece el bloqueo legislativo, el éxito legislativo aumenta casi un 20% cuando el partido más numeroso sólo controla una pluralidad de las bancas” (Calvo y Sagarzazu, 2011: 348).

curren a procedimientos institucionales que ayudan a desbloquear la actividad parlamentaria. En el caso argentino, la convocatoria a sesiones especiales, que permite introducir temas a tratar en el recinto en forma unilateral por parte de una minoría de legisladores, pasa a ser utilizada por la mayoría como un instrumento efectivo de formación y aprobación de la agenda de gobierno.

A continuación describimos las principales características del modelo consensual de formación de la agenda en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina. En las secciones siguientes estudiamos el uso de las sesiones especiales para el tratamiento y aprobación de legislación. La hipótesis de trabajo es que el número de sesiones especiales aumenta como proporción del total de sesiones legislativas a partir del año 2009, año que identificamos como el comienzo de la intensificación de la polarización política. En este sentido, comparamos el uso de las sesiones especiales en gobiernos divididos –esto es, gobiernos en los cuales el partido del presidente no cuenta con una mayoría de bancas en el recinto– en tiempos de mayor y menor polarización política (o sea, antes y después del 2009). Asimismo, comparamos el uso de las sesiones especiales en períodos de gobierno dividido y períodos de mayoría parlamentaria gubernamental dentro de un mismo contexto de polarización política (después de 2009). Las conclusiones ofrecen puntos de reflexión y sugerencias de futuras líneas de investigación.

2. La formación de la agenda legislativa: el modelo consensual argentino y el rol de las sesiones especiales

Como mencionamos anteriormente, el proceso de formación de la agenda parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina no se corresponde con los lineamientos generales del modelo mayoritario descrito por Cox y McCubbins (1993). Natalia Ferretti (2010, 2012) fue la primera en argumentar que, a diferencia de la mayoría de los parlamentos modernos, el proceso legislativo argentino está organizado en torno a una lógica consensual. El modelo consensual asegura que no solo los partidos mayoritarios y de gobierno ejerzan poder de veto sobre los asuntos a tratar en el recinto, sino que también los bloques de la oposición cuenten con dicha prerrogativa. De este modo, la agenda de proyectos puesta a consideración del plenario está constituida por aquellos

asuntos capaces de sortear el veto de la mayor parte de los bloques parlamentarios. En otras palabras, la agenda está formada por los proyectos que alcanzaron acuerdo entre el gobierno y la oposición para ser discutidos en el recinto. He aquí el carácter consensual de la misma.

El modo en que el Congreso argentino se asegura estos resultados consensuales es a través del trabajo de la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP). La Comisión de Labor Parlamentaria fue creada en 1963 con el objetivo de ordenar y planificar la actividad legislativa. Su función primordial es la de actuar como filtro de los numerosos despachos que emiten las comisiones parlamentarias, y determinar aquellos que se tratarán en el recinto. Así, la CLP se constituye en el máximo organismo de *gate-keeping* en la cámara baja argentina, al ser ella la que selecciona y prioriza, entre la larga lista de despachos que integran el Orden del Día, aquellos que podrán avanzar en el proceso legislativo.

Las características peculiares de la composición y modalidad de decisión en el seno de la CLP son las que otorgan a este cuerpo su carácter consensual. En efecto, el cuerpo colegiado que tiene a su cargo la tarea de filtro hacia el interior del Legislativo está compuesto por un representante de cada bloque parlamentario que controle un mínimo de tres bancas. Este criterio resulta en una sobrerrepresentación de los bloques parlamentarios menores, y en una sub-representación de los bloques de mayor cantidad de miembros, y constituye un esfuerzo por equiparar la distribución de poderes de agenda (o *gate-keeping*) entre partidos con desigual poder de voto en el recinto.

La particular composición de la CLP se combina con un mecanismo de decisión política que explícitamente rechaza procedimientos mayoritarios de decisión. A este respecto, el trabajo de Ferretti demuestra cómo en los debates que rodearon la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria, modelos de decisión colegiada alternativos, como ser el voto ponderado, fueron considerados y rechazados por la comisión redactora del proyecto de reforma. Esta entendía que aquellos otorgaban a las mayorías el poder de imponer sus preferencias de agenda sobre minorías desprovistas de poder de veto, lo que atentaba contra el espíritu consensual que la reforma intentaba instituir.

En suma, la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria fue, en espíritu y forma, un intento por institucionalizar un modelo consensual de trabajo hacia el interior de la Cámara de Diputados. Un modelo en el cual ninguna

corriente política pudiera ser avasallada en el recinto por la fuerza numérica de las corrientes mayoritarias. Es de destacar, a este respecto, que la normativa que se adoptó para la composición y funcionamiento de la CLP contrasta con aquella que regula al resto de las comisiones de trabajo sustantivo en el Congreso. Estas, a diferencia de la CLP, están compuestas por delegaciones de legisladores proporcionales al número de miembros de sus respectivos bloques en el recinto. A su vez, las reglas establecen mecanismos permisivos de toma de decisiones, al interponer pocos obstáculos para que pequeñas minorías en el interior de cada comisión puedan emitir, unilateralmente, despachos de comisión (Ferretti, 2012). Es así que las comisiones legislativas del Congreso argentino no comparten con las comisiones de otros poderes legislativos el rol de funcionar como los principales *gate-keepers* del proceso parlamentario. Esta función, en el caso argentino, le es reservada a la Comisión de Labor Parlamentaria, quien la ejerce de manera consensual.

Es de destacar que, al igual que la mayoría de los cuerpos parlamentarios modernos, el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina establece mecanismos por los cuales en el recinto, de ser necesario, se puede alterar el plan de labor propuesto por la CLP y adelantar el tratamiento de un proyecto estimado urgente o prioritario. Esto se realiza, fundamentalmente, a través de dos tipos de mociones: las *mociones de sobre tablas* y las *mociones de preferencia*. Tanto las mociones de *sobre tablas* como las de *preferencia* permiten anticipar el momento en que, con arreglo al plan de labor propuesto por la CLP, corresponde tratar un asunto en el recinto. Las mociones de *sobre tablas*, de ser aprobadas, habilitan la consideración de un proyecto como primer asunto en la sesión en curso (art. 134). Las mociones de *preferencia*, de obtener aprobación, introducen la consideración de un proyecto, con o sin despacho de comisión, como primer asunto de agenda en una sesión futura (art. 130).

En ambos casos, estas mociones permiten eludir a la Comisión de Labor Parlamentaria e introducir proyectos en el temario del recinto sin pasar por los mecanismos ordinarios del proceso legislativo. Como tales, podrían ser vistas como instrumentos de restauración del poder mayoritario de formación de la agenda, dado que otorgan a los bloques más numerosos en el recinto la capacidad de alterar el plan de trabajo pactado en el interior de la CLP con las demás fuerzas del Congreso. Sin embargo, una mirada más detallada a las disposiciones

que regulan el funcionamiento de las mociones de *sobre tablas* y de *preferencia* revela que su uso está sujeto a la aprobación de mayorías especiales que, por el carácter elevado del número de miembros requeridos para su aprobación, aseguran que su éxito sólo sea posible en la medida en que el partido mayoritario acuerde con las minorías parlamentarias su utilización². En otras palabras, el uso de mociones especiales para alterar la agenda del Congreso, lejos de ser un mecanismo que le permite a la mayoría desafiar el poder de filtro (*gate-keeping*) de la CLP, es un procedimiento de apoyo a los principios consensuales de ésta. Es un instrumento que proporciona flexibilidad y capacidad de adaptación frente a urgencias y circunstancias inesperadas de la elaboración de políticas, sin afectar los acuerdos interpartidarios sobre los que descansa la formación de la agenda en el parlamento argentino.

Es en este contexto que el estudio de las sesiones especiales cobra particular significado. Las sesiones especiales son reuniones del cuerpo del plenario que se celebran fuera de los días y horas de funcionamiento ordinario del recinto, con el objeto de considerar temas específicos detallados en la moción. La peculiaridad de estas sesiones es que su convocatoria sólo requiere de la firma de una minoría de legisladores del plenario, y su aprobación, de una mayoría simple de los miembros presentes tras constatarse la presencia de quórum (alternativamente pueden ser convocadas por el Poder Ejecutivo o por resolución de la Cámara). Es así que esta normativa abre la posibilidad concreta de que la mayoría parlamentaria imponga sus preferencias de agenda sobre los demás bloques legislativos, circunvalando a la CLP y enlistando sus filas partidarias –y circunstanciales aliados parlamentarios– tras la convocatoria y aprobación de sus proyectos en reuniones especiales.

En suma, el significado potencial del uso de las reuniones especiales radica en la capacidad de introducir temas afines a una mayoría parlamentaria, pero que fueron bloqueados en la CLP. En otras palabras, las sesiones especiales constituyen una institución inusual dentro del modelo de organización legislativa argentino por cuanto se aparta de la lógica consensual predominante al asegurar el triunfo de modalidades mayoritarias de construcción de la agenda.

2 Para una discusión más detallada de las mayorías especiales para la aprobación de distintas mociones relacionadas con el proceso legislativo en la Cámara de Diputados de la Nación argentina y su relevancia para el modelo consensual de *gate-keeping*, véase Ferretti (2010).

Este trabajo intenta ser una primera aproximación al estudio del recurso a las sesiones especiales. Con ese objetivo, en la próxima sección nos ocuparemos de comparar el tipo de sesiones realizadas bajo gobierno dividido, un escenario que, en principio, dificulta la cooperación entre gobierno y oposición.

3. El recurso a las sesiones especiales

Para analizar el uso de las “sesiones especiales” nos ocuparemos primero de los períodos de gobierno dividido. Entendemos que si el modelo consensual tiende a hacer más arduo el proceso de negociación, es de esperar que las dificultades se incrementen bajo gobierno dividido, cuando el partido de gobierno pierde posiciones y los partidos de la oposición disponen de mayor poder de negociación. En la tabla que adjuntamos analizamos el tipo de sesión realizada en tres períodos de gobierno dividido: 1988, 2000-2001 y 2010-2011. Contemplamos dos tipos de sesiones: las que implican la intervención de la CLP, que llamaremos “ordinarias” cuando se realizan, y “ordinarias en minoría” cuando fracasan por falta de quórum. Por otra parte, designaremos “especiales” las sesiones que soslayan la intervención de la CPL, y “especiales en minoría” cuando no consiguen quórum.

TABLA 1. Tipo de sesiones bajo gobierno dividido.

	1988	2000	2001	2010	2011
Sesiones	Alfonsín	De la Rúa	De la Rúa	Cristina Kirchner	Cristina Kirchner
O	19 (49%)	29 (74%)	16 (41%)	10 (37%)	2 (20%)
Om	6 (15%)	1 (3,5%)	5 (13%)	6 (22%)	0
E	6 (15%)	6 (15,5%)	7 (18%)	8 (30%)	5 (50%)
Em	8 (21%)	3 (7%)	11 (28%)	3 (11%)	3 (30%)
N	39	39	39	27	10

O: ordinarias; Om: ordinarias en minoría; E: especiales; Em: especiales en minoría.

Fuente: elaboración propia a partir de versiones taquigráficas, Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación.

Un primer dato para destacar en términos comparativos es la disminución en el número total de sesiones: de 39 bajo las presidencias de Alfonsín y de De la Rúa, desciende a 27 y 10 durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Este descenso denota las mayores dificultades para consensuar la agenda³. Esta información se refuerza con la mayor proporción de sesiones especiales convocadas durante 2010 y 2011. Veamos ahora con un poco más de detenimiento cada período en particular.

En el período de gobierno dividido de Alfonsín –tomamos como referencia el año 1988–, el partido gobernante, la Unión Cívica Radical (UCR), tenía 114 diputados (el 44,9% de las bancas); el Partido Justicialista, 97 (el 38,2%); y las 40 bancas restantes se distribuían entre 20 partidos, de los cuales uno tenía 7, otro 5, otro 3 y el resto 1 o 2. En un escenario como este, las dificultades para consensuar pueden ser atenuadas con un pedido de sesión especial para tratar temas específicos, dirigida a proponer una agenda más acotada. Pero para ello es preciso asegurarse el quórum de 129 diputados. Dada la distribución de bancas que acabamos de indicar, el quórum sólo podía alcanzarse por medio de la cooperación interpartidaria, tanto si la iniciativa provenía del oficialismo como de la oposición. Aun con información incompleta, podemos señalar lo siguiente. Sobre 4 sesiones especiales que se realizaron y de las que contamos con información, 3 fueron pedidas por el partido de gobierno y una por el partido de la oposición⁴. Asimismo, de las 8 sesiones especiales que no consiguieron quórum, 2 fueron solicitadas por el partido de gobierno y 3 por la oposición –de hecho se trató siempre del mismo proyecto–; no contamos con información de tres de esas sesiones. Si bien de acuerdo con la Tabla 1 el 15% de las sesiones eludió la intervención de la CLP, su éxito descansó en la cooperación entre gobierno y oposición.

El presidente De la Rúa, por su parte, inauguró su presidencia con un gobierno de coalición minoritario. En la Cámara de Diputados, la coalición de gobierno (UCR – FREPASO) sumó 118 (46%) bancas; el PJ, 99 bancas (38,5%); Acción por la República, 11 (4,3); y las 29 bancas restantes se distribuyeron ente

3 De hecho, proporcionalmente mayor si se tiene en cuenta que bajo la presidencia de Alfonsín el período de sesiones era cuatro meses más corto.

4 Falta la información de 2 sesiones especiales con quórum.

17 partidos. La mejor estrategia para evitar la parálisis era, nuevamente, recurrir a fórmulas de consenso, ya sea a través de las sesiones ordinarias o de las especiales con el respaldo del partido de gobierno. En 2000 esta modalidad resultó claramente predominante, el 74% de las sesiones descansó en lo acordado en la CLP. Si se suman las sesiones especiales a la modalidad consensual –tégase en cuenta que el quórum se conseguía con la cooperación de los dos principales partidos–, las fórmulas consensuadas alcanzan el 89,5%. Las 3 sesiones especiales en minoría fueron solicitadas por el principal partido de la oposición, el PJ. En 2001, año electoral, marcado por la renuncia del vicepresidente a fines de 2000 y una fuerte crisis económica, el número de sesiones realizadas –ya sean ordinarias o especiales– sufrió un importante descenso respecto del año anterior, al tiempo que se incrementaron las señales de inactividad por el mayor número de sesiones ordinarias y especiales fracasadas, el 46%.

Un escenario distinto plantea el período 2010 y 2011 con una Cámara de Diputados más fragmentada. En junio de 2009 se llevaron a cabo elecciones legislativas para renovar la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados y un tercio de los senadores nacionales. Como resultado de las mismas, el gobierno de la presidente Cristina Fernández de Kirchner perdió la mayoría propia en la cámara baja. Para el período 2003-2009, la alianza que respaldó a la Presidente, el Frente para la Victoria (FPV), contó, en promedio, con un 45% de las bancas en el recinto (con un máximo de 50,6% entre 2007-2009), que le permitió controlar una mayoría o requerir de algunas pocas alianzas legislativas para conseguirla (ver Zelaznik, 2012). En cambio, a partir del nuevo período legislativo inaugurado a fines de 2009, el partido gobernante solo contó con un poco más de un tercio de las bancas. El FPV vio, así, significativamente reducido su contingente legislativo, al tiempo que la oposición ensanchó sus filas, aunque estaba lejos de constituir una fuerza cohesiva, dada la diversidad de fuerzas políticas existentes⁵.

Teniendo en cuenta la dinámica consensual que presidió las dos experiencias anteriores, este nuevo escenario de gobierno dividido no debería, en prin-

5 En el Senado el oficialismo también perdió bancas, pero terminó con un escenario más favorable que en Diputados, manteniendo una cuasi-mayoría que le daba la posibilidad de negociar el apoyo de senadores de otros bloques partidarios.

cipio, haber afectado el proceso legislativo. Sin embargo, el menor número de sesiones y las controversias suscitadas en las discusiones en el recinto muestran tendencias que se alejan en alguna medida de los patrones previos. La fragmentación abría las puertas a distintas combinaciones de coaliciones para conseguir la mayoría⁶. Sin embargo, comenzó a predominar una línea divisoria entre gobierno-oposición, en donde un número importante de partidos de la oposición confluyeron para conseguir el quórum⁷. En este marco comenzó a instalarse una modalidad más mayoritaria a través del aumento de sesiones especiales, tres pedidas por la oposición y tres por el partido de gobierno, y dos reuniones especiales dedicadas a homenajes. Si durante las experiencias anteriores las sesiones especiales contaron con el respaldo del partido de gobierno, no fue este el caso en esta oportunidad. Progresivamente, la CLP fue perdiendo peso.

En 2011, año electoral, se advierte una marcada disminución de la actividad legislativa. Se realizaron sólo 10 sesiones, de las cuales 3 fueron especiales pedidas por el partido de gobierno y una por el partido de la oposición. Se sumaron, además, tres sesiones especiales solicitadas por partidos de la oposición que no consiguieron quórum. Hubo solo dos sesiones ordinarias, reforzándose así la tendencia a soslayar la CLP.

4. El nuevo escenario: 2012-2013, la ruptura del modelo consensual

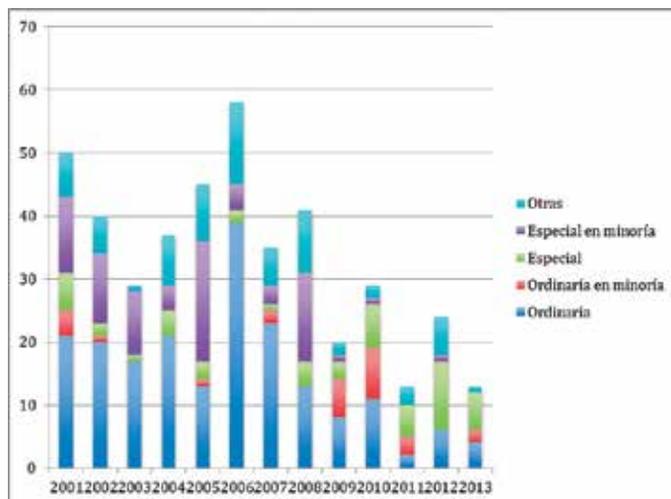
Luego de las elecciones presidenciales y legislativas de fines de 2011, en las que la Presidente fue reelecta con un contundente 54% de los votos, el FPV recuperó la casi mayoría en la Cámara de Diputados. A partir de esta fecha se puede observar el incremento en el número de sesiones especiales. El gráfico que

6 El Frente para la Victoria-PJ contó con 87 diputados (33,5%); la UCR, con 43 (16,7%); el Peronismo Federal, con 28 (10,9%); la Coalición Cívica, con 19 (7,4%); Propuesta Republicana, con 11 (4,3%); 69 bancas se distribuyeron entre 27 partidos.

7 En la sesión preparatoria, al momento de conformar las comisiones, una mayoría opositora rompió con una práctica que delegaba dicha tarea en el presidente de la Cámara. La Cámara retomó para sí dicha atribución y la mayoría terminó decidiendo la integración de las comisiones. Para hacerlo, presentó una propuesta en la que dividía los bloques en dos grupos -el grupo A, conformado por los partidos opositores, y el grupo B, por los partidos afines al gobierno-, a partir de los cuales se integrarían proporcionalmente las comisiones.

a continuación adjuntamos, que cubre de 2001 a 2013, pone en evidencia no sólo la progresiva disminución de la actividad legislativa medida por el número de reuniones, en particular a partir de 2009, sino también el aumento de las sesiones especiales en detrimento de las ordinarias.

GRÁFICO 1. Cámara de Diputados. Tipo de sesiones, 2001-2013.



Fuente: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

A través de las sesiones especiales el partido de gobierno desplazó el papel reservado a la CLP para fijar la agenda con el fin de concentrarla en sus manos. La tirantez entre gobierno y oposición puede ilustrarse con los vaivenes de la sesión del 8 de agosto de 2012, en la que peligró la realización de la reunión ordinaria. En el entredicho, el jefe del bloque oficialista, Agustín Rossi, señaló: “Lo que me parece inaudito ... es que ayer se haya realizado una reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria para acordar el temario de esta sesión ordinaria, en el que figuran temas propuestos por el oficialismo pero también por la oposición, y que los bloques opositores no den quórum... Entonces, si no van a dar quórum para tratar el plan de labor acordado en la Comisión de

Labor Parlamentaria, sería bueno que avisen previamente, porque en ese caso nosotros solicitaríamos la convocatoria a una sesión especial para considerar exclusivamente los temas que le interesan al oficialismo. Digo esto porque hoy habilitamos la convocatoria a una sesión ordinaria para tratar temas propuestos tanto por el oficialismo como por la oposición, y resulta que en este momento estamos dando quórum sólo los legisladores oficialistas” (Cámara de Diputados de la Nación Argentina).

Lo cierto es que de las 24 sesiones realizadas en 2012, casi el 50%, esto es 11, fueron especiales, y solo 6 fueron ordinarias. Algo similar ocurrió en 2013: se celebraron apenas 13 sesiones, de las cuales 6 fueron especiales y solo 4, ordinarias. Podemos completar estos datos con la información de 2014 y 2015. En 2014 se realizaron 27 reuniones en total, 14 especiales promovidas por el partido de gobierno, 5 reuniones especiales en minoría promovidas por la oposición, además de 4 reuniones informativas y 3 reuniones ordinarias⁸. Finalmente, en 2015 se realizaron 7 sesiones especiales y 2 ordinarias. Como dato anecdótico, en varios casos las sesiones especiales fueron convocadas para el mismo día con poca diferencia horaria; las solicitadas por el gobierno obtenían quórum y las pedidas por la oposición fracasaban por falta de quórum.

5. Conclusiones

Esta primera aproximación al análisis del impacto de la polarización política sobre el funcionamiento de un Congreso de base consensual da sustento a la hipótesis de que ante el aumento de la polarización y el riesgo de parálisis que implica, los partidos recurren a la innovación institucional para tratar de sortear dicha situación. Los datos hasta aquí presentados, que deben, por cierto, ser completados y ampliados, muestran que el modelo consensual de formación de la agenda en Argentina fue deslizándose, a partir de 2009, hacia un modelo mayoritario recurriendo a las sesiones especiales. Así, la convocatoria a sesiones especiales, que permite introducir temas a tratar en el recinto en forma unilateral por parte de una minoría de legisladores, pasó a ser utilizada por la mayoría como un instrumento efectivo de formación y aprobación de la agenda de gobierno.

8 A estas reuniones se suman 1 preparatoria, 2 de prórroga especial y 1 extraordinaria especial.

Para mostrar ese desplazamiento tomamos como indicador el tipo de sesión realizada bajo gobierno dividido, entendiendo que estos son los escenarios más desafiantes para el modelo consensual. En 1988-1989 y 2000-2001, el análisis revela que la CLP desempeñó el papel previsto por las reglas, intervenir en la fijación de la agenda legislativa. El escenario comenzó a modificarse a partir de 2009 y se profundizó una vez que el partido de gobierno recuperó la mayoría. El recurso a la sesión especial pasó a ser la estrategia dominante para fijar la agenda de la Cámara de Diputados. Esto sucede en un contexto de reglas y prácticas para fijar la agenda que no habilita a la mayoría a decidir unilateralmente los temas a tratar. El resultado es el desplazamiento de la CLP como agente de coordinación y el deterioro del modelo consensual inaugurado en 1963.

Aún es demasiado temprano para indicar si estamos frente a una innovación institucional producto de la reinterpretación de una regla. Podría, en cambio, convertirse en un recurso al que el gobierno apela de manera ocasional y no sistemática. Respecto de este punto, y a título de conjetura, podría pensarse que un presidente débil en cuanto a mecanismos institucionales que le permitan manejar la agenda legislativa y, además, sin posibilidades de reelección (*lame duck*), encuentra en las sesiones especiales una herramienta de control, no solo de la agenda legislativa sino del partido de gobierno. Para presidentes en la situación que acabamos de describir, el riesgo se encuentra en el modelo consensual, ya que, de no contar con un partido suficientemente cohesionado —y tiende a no serlo cuando está al término de su mandato—, dicho modelo abre las puertas a las demandas contrapuestas de sus miembros, aumentando los costos del acuerdo y debilitando su poder. Las sesiones especiales le permiten reequilibrar el escenario en su favor.

Referencias bibliográficas

- Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2012). “Recursos de gobierno y funcionamiento del presidencialismo en Argentina”, en Jorge Lanzaro (comp.), *Presidencialismo y parlamentarismo cara a cara. Estudios sobre presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 63-102.
- Calvo, Ernesto e Iñaki Sagarzazu (2011). “Queda aprobado el Plan de Labor. Éxito legislativo y control de la agenda en la Cámara de Diputados argentina”, en Manuel

- Alcántara Sáez y Mercedes García Montero (eds.), *Algo más que Presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Cámara de Diputados de la Nación. Versiones taquigráficas Diario de Sesiones, <http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/versiones/index.html>.
- Cámara de Diputados de la Nación. Sesión del 8 de agosto de 2012, <http://www1.hcdn.gov.ar/sesionesxml/provisorias/130-14.htm>.
- Cox, Gary W. & Mc Cubbins, Matthew D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley: University of California Press.
- Ferretti, Natalia (2012). “Centralización y poder compartido: la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación”, en Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik, *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Jones, Mark P., Wonjae Hwang & Juan Pablo Micozzi (2009). “Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party through Roll Call Vote Analysis”, *Journal of Politics in Latin America*, 1, 1, 67-96.
- Mustapic, Ana María y Matteo Goretti (1992). “Gobierno y oposición en el Congreso. La práctica de la cohabitación durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989)”, *Desarrollo Económico*, vol. 32, nro. 126.
- Novaro, Marcos (2011). “La cultura política y el sentido común bajo el kirchnerismo”, en Andrés Malamud y Miguel De Luca (coordinadores), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba.
- Schaffner, Brian F. (2013). “Party Polarization”, en Eric Schickler and Frances E. Lee (ed.), *The Oxford Handbook of the American Congress*, New York: Oxford University Press, pp. 527-549.
- Schinelli, Guillermo Carlos (1996). *Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación*, Secretaría Parlamentaria, Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Spanier, Diego (2012). “Gobierno dividido y dinámica legislativa bajo las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner y Raúl Alfonsín”, Tesis de grado, Universidad Torcuato Di Tella.
- Zelaznik, Javier (2012). “Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno”, en Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik, *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

Las distorsiones en la asignación de diputados nacionales a las provincias y el aumento del tamaño de la Cámara



Diego Reynoso*

Resumen

Pese a que la ley es precisa y la Constitución conocida, la asignación de escaños a las provincias en la actualidad no se corresponde ni con la ley ni con la Constitución, con el consiguiente perjuicio representativo a las provincias y, en forma indirecta, a la voluntad del electorado. En este artículo se repasan las asignaciones de diputados a las provincias desde 1853 hasta 1983, reconstruyendo y demostrando cómo ha sido el sendero que ha conducido a la actual distorsión existente. Consideramos que una oportuna reforma electoral, o al menos cumplir con la normativa existente, contribuiría a subsanar este déficit representativo.

Palabras clave: representación - Constitución - asignación de escaños - crecimiento demográfico - distorsión representativa - decreto-ley 22.847/83 - *malapportionment*

Es de conocimiento más o menos común que las provincias eligen una misma cantidad de senadores (3 cada una) y diferente cantidad de diputados. En la actualidad las provincias más pequeñas eligen un mínimo de 5 diputados. Mientras que la más poblada, la provincia de Buenos Aires, elige 70 diputados. El espíritu de la Constitución es claro al respecto: concederles igual poder a las provincias en el Senado mediante la asignación de un número igual de Senado-

* Investigador CONICET. Profesor Universidad de San Andrés. Director de Ipsos Public Affairs.

res a cada una de ellas¹ y repartir los diputados de acuerdo con el tamaño de la población. El criterio desde entonces ha sido establecer una “razón de representación”, esto es: declarar que debe haber “1 diputado por cada x cantidad de habitantes”, luego proceder a dividir la población de cada provincia por x , y asignarle tantos diputados como arroje el cociente de la división. A lo largo de los años, el valor de x fue cambiando: desde 20 mil, en 1852, hasta el actual divisor de 161 mil, establecido en 1983.

Con este método se espera que la representación de cada provincia, en la Cámara de Diputados, esté en relación con su población. A medida que las poblaciones crecen, es esperable que así lo haga la representación relativa de la misma. Sin embargo, pese a que la ley es precisa y la Constitución conocida, la asignación de escaños a las provincias en la actualidad no se corresponde ni con la ley ni con la Constitución, con el consiguiente perjuicio representativo a las provincias y, en forma indirecta, a la voluntad del electorado. En este artículo se repasan las asignaciones de diputados a las provincias desde 1853 hasta 1983, reconstruyendo y demostrando cómo ha sido el sendero que ha conducido a la actual distorsión existente. Consideramos que una oportuna reforma electoral, o al menos cumplir con la normativa existente, contribuiría a subsanar este déficit representativo.

1. Antecedentes del problema

Las distorsiones que se producen en la asignación de escaños a los distritos son frecuentes en muchos países. En general la literatura especializada las considera una “patología de los sistemas electorales” (Taagepera & Shugart, 1989:14) que es fuente de “inequidad electoral” (Monroe, 1994). Algunos estudios las consideran como un factor que conduce a “elecciones no imparciales” (Samuels & Snyder, 2001). Otros estudios han destacado que la presencia de estas anomalías

1 Las asignaciones de los senadores, así como la modalidad para ser electos, fueron variando. La Constitución de 1819 asignaba 1 senador a cada una, en 1853 se asignaron dos senadores elegidos por los congresos provinciales. En 1949, pasaron a ser elegidos por voto popular. En 1957, producto de una contrarreforma constitucional, se regresó a la elección indirecta mediante los congresos provinciales. En 1973 se asignaron 3 senadores elegidos popularmente, en 1983 se regresó a la fórmula de dos senadores elegidos en forma indirecta y en 1994 se regresó a los tres elegidos por voto popular. En todos los casos, sin embargo, el número de senadores por provincia garantizó igual representación.

puede ser producto de “intenciones ocultas” (Nohlen, 1994). Sin embargo, las razones particulares de la existencia de estas distorsiones son variadas. En el caso argentino, como se verá, fueron acumulaciones de decisiones (o de falta de ellas) las que condujeron a los niveles actuales de desvíos del principio constitucional que indica que los escaños deben asignarse de acuerdo con la población.

El esfuerzo por asignar los escaños de la manera más equitativa posible ya tiene trabajos pioneros en la ciencia política (Balinski & Young, 1983). En los orígenes de la formación de la unión americana, las discusiones sobre cuál criterio de reparto adoptar incluyeron a los más destacados padres fundadores de los Estados Unidos, como Thomas Jefferson, Alexander Hamilton, Daniel Webster y otros. En nuestro país, desde la integración de la Junta Grande de 1810 hasta la integración de la Asamblea del año XIII, pasando por el Congreso de Tucumán y la asamblea constituyente de 1824, hemos tenido discusiones sobre los criterios de integración del órgano colectivo de decisión. Algunos estudios previos a este han analizado la cuestión de alguna forma, como el trabajo de Ernesto Cabrera (1991) sobre la desproporcionalidad del sistema electoral argentino y el estudio contrafáctico sobre el impacto de la asignación de escaños a las provincias en la distribución de escaños a los partidos, si no se hubiese implementado la legislación contenida en los decretos ley de 1983 (Cabrera, 1993:284)². También Calvo y Abal Medina (2002) han indagado sobre los potenciales efectos de la distribución de las asignaciones en la competencia política.

Muchos estudios han señalado recientemente que la sobrerrepresentación en el Congreso nacional es una de las causas de los sesgos fiscales desde las provincias subrepresentadas y más pobladas hacia las más sobrerrepresentadas y menos pobladas (Gibson, Calvo & Falleti, 2004). El argumento se sostiene en la idea de que las provincias menos pobladas y sobrerrepresentadas pueden ofrecer un apoyo legislativo al gobierno nacional a un precio más bajo (Gibson & Calvo, 2000); también, que el gobierno nacional tiene más incentivos en invertir y asignar recursos a estas provincias debido al control que los gobernadores tienen sobre el contingente legislativo provincial (Gibson et al., 2004; Giraudy, 2007; Jones, Saiegh, Spiller, & Tommasi, 2002). De este modo, parece que la construcción de coaliciones legislativas nacionales descansa sobre, por un lado, transferencias

2 Como se desarrollará más adelante, los decretos 22.838 y 22.847 de 1983 agregaron 3 diputados extras a las provincias y fijaron el mínimo de 5 diputados por provincia. Además, Cabrera simula la implementación del método Hare en lugar del d'Hont, el cual se utiliza como método de reparto de los escaños a los partidos.

fiscales discrecionales a cambio de apoyo legislativo (Benton, 2003; Bonvecchi & Lodola, 2010; Eaton, 2005; Remmer & Wibbels, 2000) y, por el otro, el poder de negociación de esas provincias, que tienen menos población pero más peso legislativo debido a la sobrerrepresentación (Gibson & Calvo, 2000; Jones & Hwang, 2005; Jones et al., 2002). La mayoría de estos trabajos ofrecen como evidencia empírica diferentes medidas de correlación entre distribución de recursos y niveles de sobrerrepresentación en el Congreso nacional. No obstante, las correlaciones no siempre son explicaciones. Recientemente una investigación detallada señala que “[e]l sistema de coparticipación argentino no es una función de la sobrerrepresentación legislativa” (Galiani, Torre & Torrens, 2014:8).

En la literatura especializada, el fenómeno de la distorsión en la asignación de escaños a los distritos es conocido con el nombre de *malapportionment*, y en español es designado como sobrerrepresentación distrital o desproporcionalidad territorial. Comparativamente, sabemos que existen diferentes grados de distorsiones en diferentes países, como la evidencia que Samuels y Snyder (2001a y 2001b) y Stepan (1999) ofrecen al respecto. En los Estados Unidos la discusión suscita controvertidos debates en torno a medir los efectos que esta distorsión infringe sobre los sesgos partidarios (Monroe, 1994; Grofman et al., 1997) así como sobre la legislación (Lee & Oppenheimer, 1999; Ansolabehere et al., 2003).

En particular, los niveles de distorsión existentes en Argentina son producto de la interacción de muchos factores. Algunos de tipo estructurales, como las asimetrías demográficas y las migraciones internas, así como la tasa de crecimiento desapareja entre los distritos. Otros de tipo normativo, como la inclusión de pisos mínimos de representación independientemente de la población y el criterio de reparto. Pero en la actualidad, descontando los dos tipos de factores anteriores, las distorsiones existentes se deben lisa y llanamente a la falta de cumplimiento de la normativa electoral y de la Constitución nacional, como se verá más adelante. La Constitución es bien clara en eso, ya que de acuerdo con el art. 45 de la CN de 1994³, la representación debería actualizarse cada 10 años

3 “(...) Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado” (artículo 45, CN 1994). Este artículo se inspira en el artículo 37 de la reforma de 1898, que estableció la base de representación en 33 mil y permitió la actualización de la base. No obstante, la Constitución de 1853 en su artículo 33 indicaba que la base era de 20 mil y fracción

de acuerdo con los resultados de cada censo. En la actualidad la distribución de escaños debería seguir la distribución de la población arrojada por el censo realizado el 27 de octubre de 2010. Este no es el caso, sino que desde 1983 la distribución no se revisa. Pocos tienen en cuenta la magnitud de la distorsión que ha generado el no hacerlo. Se podrá objetar una serie de argumentos políticos y territoriales para eludir la normativa constitucional⁴, pero en todo caso habría que justificarlo⁵.

2. La historia de las sucesivas asignaciones de escaños desde 1853 a 1972

Luego de la batalla de Caseros, el país se presta a darse una organización institucional formal que será relativamente estable. La reunión inicial se celebró el 31 de mayo de 1852 en la ciudad de San Nicolás de los Arroyos, recordándose la misma con el nombre de “Acuerdo de San Nicolás”. El 1º de mayo de 1853, los diputados de las provincias (excepto los de Buenos Aires), reunidos en Santa Fe, sancionaron la Constitución de la Confederación Argentina. La Constitución Nacional de 1853 (CN 1853) estableció una cámara de diputados predeterminada de 50 diputados para las 14 provincias fundadoras y reservó adicionalmente un número de representantes para el territorio que fuera designado como capital federal⁶. Así, los artículos 33 a 35 de la CN 1853 señalaban:

de 10 mil, más no indicaba que pudiera modificarse. En 1983, la Constitución que entra en vigencia es la de 1853, pero con las modificaciones realizadas en 1860, 1866, 1898 y 1956. Es importante destacar este dato, ya que comúnmente nos referimos a la Constitución de 1853 como si hubiese permanecido inalterada.

- 4 Así, se sostiene que el declive del federalismo argentino y el peso económico de las provincias más pobladas justifican que “para suavizar esas diferencias cuantitativas la ley ha adicionado diputados regalados por sobre los que corresponden constitucionalmente con la población” (Bidart Campos, 1993:375). Pero como quedará demostrado, la distorsiones y sobrerrepresentaciones existentes han sido más un resultado por defecto que un correctivo institucional diseñado e implementado.
- 5 Como señalaron James Madison y Alexander Hamilton (1788) en su momento, “nadie sostiene que el número de habitantes en cada Estado [provincia] no debería servir de norma para regular la proporción de los representantes del pueblo de cada uno” (Madison y Hamilton, 1788:231).
- 6 Es recién en 1880 que la ciudad de Buenos Aires formalmente pasa a ser la Capital Federal. Incluso desde 1853 hasta 1860, el Poder Ejecutivo nacional residió en Paraná, ciudad capital de la provincia de Entre Ríos.

Artículo 33. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios de uno por cada veinte mil habitantes, o de una fracción que no baje del número de diez mil.

Artículo 34. Los Diputados para la primera legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la Capital seis (6); por la Provincia de Buenos Aires seis (6); por la de Córdoba seis (6); por la de Catamarca tres (3); por la de Corrientes cuatro (4); por la de Entre Ríos dos (2); por la de Jujuy dos (2); por la de Mendoza tres (3); por la de La Rioja dos (2); por la de Salta tres (3); por la de Santiago cuatro (4); por la de San Juan dos (2); por la de Santa Fe dos (2); por la de San Luís dos (2); y por la de Tucumán tres (3).

Artículo 35. Para la segunda legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de Diputados; pero este censo sólo podrá renovarse cada diez años.

En primer lugar, se fijaba una representación arbitraria para cada provincia, pero se establecían los criterios para que en un futuro se asignara la representación de acuerdo con la población a razón de 1 diputado cada 20.000 habitantes y fracción superior a 10.000. No obstante, Buenos Aires no se uniría a la Confederación hasta 1860, de modo que los 6 diputados por la provincia de Buenos Aires y los 6 por la Capital Federal no integrarían el Congreso nacional sino hasta 1860. Así, entre 1853 y 1860 el tamaño de la Cámara de Diputados se redujo a 38 integrantes. Luego de la Batalla de Cepeda, Buenos Aires se integra a la Confederación, no sin antes sugerir algunas reformas al texto constitucional. Así, la reforma de 1860 eliminó la asignación de diputados a la capital y le asignó el total de 12 diputados a Buenos Aires. En 1866 se produjo una nueva reforma constitucional, que sin embargo dejó inalterada la base de representación (ver Tabla 1).

Bajo el gobierno del presidente Domingo F. Sarmiento, en 1869 se realizó el primer censo nacional de población, que arrojó un total de 1.877.490 habitantes. Con estos nuevos datos, la Constitución obligaba a proceder a una reasignación de la representación entre las provincias. De este modo, la asignación de 1872 puede reconstruirse al dividir la población de la provincia por la cuota o divisor constitucional de 20.000. De esta división surge un cociente con decimales que será la base para asignar el número de diputados a las provincias. El número final surgirá de lo que arroje el número entero del cociente, más una

fracción superior a 0,50, que es simplemente la fracción correspondiente a la fracción adicional de 10.000. De este modo, se procede a la distribución de las bancas a las provincias que se ilustra en la Tabla 1.

TABLA 1. Asignación de escaños por provincia 1853, 1860 y 1872, según Art. 33, CN 1853 y 1866.

Provincia	Asignación 1853	Asignación 1860	Población Censo 1869	Q:20.000	Asignación 1872
Buenos Aires	n.a.	12	495.107	24,76	25
Córdoba	6	6	210.508	10,53	11
Entre Ríos	2	2	134.271	6,71	7
Santiago del Estero	4	4	132.898	6,64	7
Corrientes	4	4	129.023	6,45	6
Tucumán	3	3	108.953	5,45	5
Santa Fe	2	2	89.117	4,46	4
Salta	3	3	88.933	4,45	4
Catamarca	3	3	79.962	4,00	4
Mendoza	3	3	65.413	3,27	3
San Juan	2	2	60.319	3,02	3
San Luis	2	2	53.294	2,66	3
Jujuy	2	2	49.379	2,47	2
La Rioja	2	2	48.746	2,44	2
Chaco*	-	-	45.291	-	-
Misiones*	-	-	3.000	-	-
La Pampa*	-	-	21.000	-	-
Patagonia*	-	-	24.000	-	-
Ejército en el Paraguay	-	-	6.276	-	-
En el extranjero	-	-	32.000	-	-
Total	38	50	1.877.490		86

Territorios nacionales, no se les asignan diputados.

Fuente: elaboración propia sobre la base de censos nacionales de población. Datos del censo de 1867.

Las nuevas características demográficas llevaron a la Cámara de Diputados a pasar, de un total de 38 integrantes en 1853, a un total de 86 diputados en 1872. Cifra que se mantuvo inalterada hasta la realización del siguiente censo. En 1872, el Congreso tenía por fin un formato de acuerdo con el tamaño de la población relativo de cada provincia. El segundo censo nacional de población se realizó recién bajo la presidencia de José Evaristo Uriburu, en el año 1895. Allí se reportaron cambios demográficos importantes. La población se había duplicado al llegar a los 4.044.911 habitantes, lo que implicaba que aplicando la cifra de reparto constitucional el tamaño de la Cámara debería haber alcanzado unos 193 diputados. Fue así que para evitar un tamaño de esa magnitud, en 1898 la reforma constitucional elevó el número de la cifra de reparto a 33.000 e incluyó la posibilidad de actualizar la cifra de reparto de acuerdo con los cambios demográficos que los censos reportaren, modificando de este modo el artículo 33 de la CN de 1853 (que debido a las reformas de 1860 y 1866 tenía otra numeración) por el artículo 37 (CN 1898)⁷:

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes, o fracción que no baje del número de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado (artículo 37, CN 1898).

El crecimiento demográfico ya había impactado en el aumento de la cámara original, pero los cambios acontecidos obligaban a reconsiderar la modalidad de reparto y asignación. El número de distritos electorales ahora se elevaba a 15, ya que la ciudad de Buenos Aires se había convertido en 1880 en la Capital Federal. La Tabla 2 reconstruye el problema de la asignación de los diputados a las provincias. Como se puede apreciar, se incluyen los nuevos datos censales y se procede a asignar los escaños de acuerdo con la cifra de reparto del artículo 33 (CN 1853), que establece 1 diputado por cada 20.000 habitantes. Aplicando el criterio estipulado, la Cámara de Diputados alcanzaría los 193 miembros. A la par se reproduce la asignación considerando como divisor el artículo 37 (CN 1898), que establece 1 diputado cada 33.000 habitantes. Se puede apreciar que,

7 Nótese que es este el artículo que se mantiene en la Constitución de 1994 bajo el artículo 45.

a diferencia del caso anterior, la asignación reproducida a partir de la nueva disposición constitucional produce una cámara de 120 diputados.

TABLA 2. Asignación de escaños por provincia 1898, según Art. 33, CN 1853 y Art. 37, CN1898.

Provincia	Población Censo 1895	Q: 20.000	Asignación hipotética	Q: 33.000	Asignación 1898
Buenos Aires	921.168	46,06	46	27,91	28
Capital Federal	663.854	33,19	33	20,11	20
Santa Fe	397.188	19,86	20	12,03	12
Córdoba	351.223	17,56	18	10,64	11
Entre Ríos	292.019	14,60	15	8,84	9
Corrientes	239.618	11,98	12	7,26	7
Tucumán	215.742	10,79	11	6,53	7
Santiago del Estero	161.502	8,08	8	4,89	5
Salta	118.015	5,90	6	3,57	4
Mendoza	116.036	5,80	6	3,51	4
Catamarca	90.161	4,51	5	2,73	3
San Juan	84.251	4,21	4	2,55	3
San Luis	81.450	4,07	4	2,47	3
La Rioja	69.502	3,48	3	2,11	2
Jujuy	49.713	2,49	2	1,51	2
Misiones*	33.163	1,66	-	-	-
La Pampa*	25.914	1,30	-	-	-
Neuquén*	14.517	0,73	-	-	-
Chaco*	10.422	0,52	-	-	-
Río Negro*	9.241	0,46	-	-	-
Formosa*	4.829	0,24	-	-	-
Chubut*	3.748	0,19	-	-	-
Santa Cruz*	1.058	0,05	-	-	-
Tierra del Fuego*	477	0,02	-	-	-
Sin determinar	90.000				
Total	4.044.911		193		120

*Territorios nacionales, no se les asignan diputados.

Fuente: elaboración propia sobre la base de censos nacionales de población. Datos del censo de 1898.

El sistema electoral para elegir a los diputados consistía en un tipo de voto en bloque por lista de candidatos, lo que en la práctica simplemente funcionaba como voto por lista completa (leyes 140 y 207), esto es: al partido que más votos obtiene le corresponde el total de los diputados que están en juego en el distrito electoral. El sistema electoral cambiaría en 1904 a partir de la ley 4.161/1902, impulsada por Joaquín V. González, que estableció un sistema de distritos uninominales⁸ (o distrito de un sólo miembro), lo que implicó dividir las provincias en tantos distritos como diputados les fueran asignados por la aplicación del artículo 37 (CN 1898); esto es, 1 diputado por cada 33 mil y fracción superior a 16.500. Sin embargo, el nuevo sistema electoral sólo se utilizó en la elección de 1904, ya que en 1906 la ley 4.161/02 fue derogada por el presidente Manuel Quintana, por considerar que la división de las provincias en distritos uninominales contradecía al artículo 37 (CN 1898), que indicaba que los representantes deben ser elegidos directamente “por el pueblo de las provincias y de la Capital”, las que a los efectos se consideran como “distritos electorales de un solo Estado”. Así, el sistema de distrito uninominal y simple pluralidad de sufragio, utilizado en la mayoría de los países anglosajones, era considerado inconstitucional. Tuvo que mediar una reforma constitucional, la de 1949, para volver al experimento uninominal.

Para el año 1912, el ministro del interior Indalecio Gómez promueve la que será conocida como la Ley Sáenz Peña (ley 8.871/1912), que mantiene la base de representación establecida en la reforma constitucional de 1898 pero introduce la elección de los diputados mediante el sistema de lista incompleta, estableciendo 2/3 para la lista más votada y 1/3 para la lista en segundo orden más votada⁹. Al mismo tiempo, el tercer censo nacional de

8 Por distritos uninominales se entiende el área delimitada geográficamente en la cual se elige un sólo cargo: por ejemplo, un diputado. Los distritos plurinominales, en cambio, son aquellos en donde se elige más de un cargo: por ejemplo, una lista de 35 diputados.

9 Al parecer la decisión de la adopción de la lista incompleta (o voto limitado) fue producto de la necesidad de adecuar las posiciones en favor del sistema proporcional con los límites que la Constitución establece al señalar que los diputados serán elegidos a simple pluralidad de sufragio. Al respecto se puede consultar Botana (1977:273 y 287), donde se cita el discurso del ministro Indalecio Gómez en favor de la representación proporcional, pero reconociendo el impedimento constitucional.

población, realizado en 1914, indicaba que la población llegaba a los 8 millones, lo cual obliga a modificar, nuevamente, la asignación de escaños a las provincias. Con los datos de 1914, y aplicando directamente el divisor de 33.000, la Cámara de Diputados debió haber alcanzado los 227 integrantes, pero eso no fue así. En 1916, la Cámara mantenía el total de 120 diputados (Botana, 1977:298), los mismos que se habían asignado con posterioridad a la reforma constitucional de 1898. Se puede conjeturar que para la elección de 1916 no se llevó adelante una actualización del tamaño de la Cámara conforme al censo, y que ello podría dejarse para las futuras integraciones de la Cámara. Es así que para 1920, considerando que la elección de diputados se hace por renovaciones parciales por mitades cada dos años, el número de integrantes alcanzaba los 158 integrantes, según lo indican todos los registros históricos. Había ocurrido una actualización, como manda la Constitución, luego de cada censo y cada 10 años, pero ésta no se había hecho bajo la cifra constitucional de 1 diputado por cada 33.000 habitantes y fracción.

Si exploramos el número de integrantes de 1920 y el número de habitantes de cada provincia, de acuerdo con los datos censales de 1914, se podrá observar que la asignación de escaños a las provincias corresponde al cociente que surge de la población sobre un divisor de 49.000. En la Tabla 3 se presenta la estimación que sirve de evidencia para sostener esta conjetura. Aplicando este divisor se obtiene el tamaño real que los registros históricos señalan que alcanzó la Cámara de Diputados, esto es, un total de 158 integrantes. El número de miembros que la Cámara de Diputados tuvo en 1920 se mantendrá hasta 1950¹⁰.

10 En 1936, durante la denominada “Década Infame”, el presidente Agustín P. Justo, mediante ley 12.298, restablece el voto de lista completa a simple pluralidad de sufragios (el ganador se lleva todo). No obstante, en 1945, bajo el gobierno de facto del presidente Farrell, se deroga la mencionada ley y se pone nuevamente en vigencia la Ley Sáenz Peña. Sin embargo, para la elección de electores de presidente se mantiene el sistema de voto en bloque a simple pluralidad o lista completa, tal y como se utiliza en la actualidad para elegir al presidente de los Estados Unidos de América.

Tabla 3. Asignación de escaños por provincia 1916 y 1920, según art. 37, CN1898.

Provincia	Población Censo 1914	Q: 33.000	Asignación hipotética	Asignación 1916	Q: 49.000	Asignación 1920
Buenos Aires	2.066.948	62.63	63	28	42,18	42
Capital Federal	1.575.814	47.75	48	20	32,15	32
Santa Fe	899.640	27.28	27	12	18,36	19
Córdoba	735.472	22.28	22	11	15,01	15
Entre Ríos	425.373	12.89	11	9	8,68	9
Corrientes	347.055	10.51	11	7	7,08	7
Tucumán	332.933	10.08	10	7	6,79	7
Mendoza	277.535	8.41	8	4	5,66	6
Santiago del Estero	261.678	7.92	8	5	5,34	6
Salta	142.156	4,31	4	4	2,91	3
San Juan	119.252	3.61	4	3	2,43	3
San Luis	116.266	3.52	4	3	2,37	3
Catamarca	100.769	3.05	3	3	2,05	2
La Rioja	79.754	2.41	2	2	1,62	2
Jujuy	77.511	2.34	2	2	1,58	2
La Pampa*	101.338	-	-	-	-	-
Misiones*	53.563	-	-	-	-	-
Chaco*	46.274	-	-	-	-	-
Río Negro*	42.242	-	-	-	-	-
Neuquén*	28.866	-	-	-	-	-
Chubut*	23.065	-	-	-	-	-
Formosa*	19.281	-	-	-	-	-
Santa Cruz*	9.948	-	-	-	-	-
Tierra del Fuego*	2.504	-	-	-	-	-
Sin determinar	18.425	-	-	-	-	-
Total	7.903.662		227	120		158

*Territorios nacionales, no se les asignan diputados.

Fuente: elaboración propia sobre la base de censos nacionales de población. Datos del censo de 1914. Nómina de diputados de la Nación por distrito electoral: período 1854-1991 (hasta el 31-5-1991). [Buenos Aires]: H. Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Archivo, Publicaciones y Museo, Subdirección de Publicaciones e Investigaciones Históricas, 1991.

Con la llegada del gobierno peronista en 1946 se puso en marcha un profundo proceso de reforma social, económica e institucional que confluyó en la sanción de una nueva Constitución el 11 de marzo de 1949. La Constitución del 49, o Constitución Justicialista, volvió a modificar la base de representación expresada en la reforma de 1898, señalando:

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada cien mil habitantes, o fracción que no baje de cincuenta mil. Después de la realización del censo general, que se efectuará cada diez años, el Congreso fijará la representación con arreglo a aquél, pudiendo aumentar, pero no disminuir la base expresada para cada diputado. La representación por distrito no será inferior a dos (artículo 42, CN 1949).

La Constitución Nacional de 1949 introdujo dos modificaciones importantes en el procedimiento de asignación de escaños a las provincias. En primer lugar, elevó la base de representación a 100 mil y fracción que no baje de 50 mil; en segundo lugar, hizo explícita una convención que derivaba de la Constitución de 1853, en la cual a las provincias menos pobladas se les había adjudicado un mínimo de dos diputados. Así, en la nueva Constitución se estableció en general un piso mínimo de 2 diputados por provincia. En 1951, y bajo la vigencia de la nueva Constitución, el gobierno del general Juan Domingo Perón restableció el sistema de elección en distritos uninominales mediante la ley 14.032, sistema que había impulsado Joaquín V. González en 1904 y derogado por inconstitucional el presidente Quintana en 1906. Para la época, el tamaño de la Cámara luego del censo de 1947 y la aplicación de la nueva base de representación establecida en el artículo 42 (CN 1949) alcanzó un total de 158 integrantes¹¹.

11 La ley 14.032 establece además para las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe, así como para la Capital Federal, la elección de dos escaños para los candidatos más votados que no hayan conseguido ganar un distrito. Es en 1953 que la ley 14.292 reduce a 1 los escaños reservados a los candidatos perdedores más votados.

TABLA 4. Asignación de escaños por provincia 1946, 1948, 1952 según art. 42, CN 1949.

Provincia	Asignación 1946	Población Censo 1947	Q: 100.000	Asignación 1948	Asignación 1952
Buenos Aires	42	4.273.874	42,73	42	44
Capital Federal	32	2.981.043	29,81	32	30
Santa Fe	19	1.702.975	17,03	19	17
Córdoba	15	1.497.975	14,97	15	15
Entre Ríos	9	787.362	7,87	9	8
Tucumán	7	593.371	5,93	7	6
Mendoza	6	588.231	5,88	6	5
Corrientes	7	525.463	5,25	7	5
Santiago del Estero	6	479.473	4,79	6	5
Chaco*	-	430.555	4,31	-	4
Salta	3	290.826	2,91	3	3
San Juan	3	261.229	2,61	3	3
Misiones*	-	246.396	2,46	-	2
La Pampa*	-	169.480	1,69	-	2
Jujuy	2	166.700	1,66	2	2
San Luis	3	165.546	1,66	3	2
Catamarca	2	147.213	1,47	2	2
Río Negro*	-	134.350	1,34	-	2
Formosa*	-	113.790	1,13	-	2
La Rioja	2	110.746	1,11	2	2
Chubut*	-	92.456	0,92	-	3
Neuquén*	-	86.936	0,86	-	1
Santa Cruz*	-	42.880	0,42	-	2
Tierra del Fuego*	-	5.045	0,05	-	1
Total	158	15.893.915		158	168

*Territorios nacionales hasta 1951.

**Territorios nacionales hasta 1955.

***Territorio nacional hasta 1991.

Fuente: elaboración propia sobre la base de censos nacionales de población y nómina de diputados de la Nación por distrito electoral: período 1854-1991(hasta el 31-5-1991). [Buenos Aires]; H. Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Archivo, Publicaciones y Museo, Subdirección de Publicaciones e Investigaciones Históricas, 1991. Datos del censo de 1947.

Adicionalmente, durante el gobierno peronista se lleva adelante un proceso de provincialización de los que hasta ese entonces eran definidos como territorios nacionales¹². Así se pasa de 15 distritos a 23 distritos electorales: a las 14 provincias fundadoras y la Capital Federal, se le suman en 1951 Chaco, La Pampa y Misiones, y en junio de 1955 Neuquén, Formosa, Chubut, Río Negro y Provincia Patagónica¹³. Para la elección de 1952, la Cámara de Diputados ascendía, de este modo, a 168 miembros. La Tabla 4 presenta la composición de la Cámara en 1946, los datos censales de 1947 y la asignación de escaños a las provincias de 1948 y 1952.

En 1955 se produce el golpe de Estado autodenominado “Revolución Libertadora”, cuyo propósito fundamental fue dismantelar las reformas económicas y sociales introducidas por el gobierno justicialista. Así, en 1957 se convocó a una convención constituyente para modificar la Constitución de 1949. Las discusiones se trabaron, razón por la cual sólo se restableció la Constitución Nacional de 1853 y sus sucesivas reformas de 1860, 1866 y 1898. La Revolución Libertadora, entre otras cosas, marcó un hito en la historia del sistema electoral argentino: fue para la elección de los convencionales constituyentes que se utilizó, por primera vez, una fórmula proporcional con la implementación de método d’Hont.¹⁴ Sin embargo, restablecida la normativa constitucional de 1853 y sus sucesivas reformas, las elecciones de 1958 se realizaron con el siste-

- 12 Los territorios nacionales creados por la ley 1.532 en el año 1884 inician su período de provincialización en el año 1951. La ley 14.037 convierte en estados federales los territorios de La Pampa (Eva Perón) y Chaco (presidente Perón). Por la ley 14.294 también lo hace Misiones. En 1955 el Congreso considera la situación de los territorios ubicados al sur del paralelo 42, por la ley 14.408 promulgada el 15 de junio de 1955.
- 13 Este fue el nombre que recibió Santa Cruz más Tierra del Fuego. Posteriormente, en 1956, se trazan los nuevos límites y se dota de constitución a la nueva provincia de Santa Cruz.
- 14 El actual código electoral establece en su artículo 161 la forma de aplicar el método d’Hont para la elección de los diputados. En forma muy esquemática indica que: a) el total de los votos obtenidos por cada lista que haya alcanzado como mínimo el tres por ciento (3%) del padrón electoral del distrito será dividido por uno (1), por dos (2), por tres (3) y así sucesivamente hasta llegar al número igual al de los cargos a cubrir; b) los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir; c) si hubiere dos o más cocientes iguales se los ordenará en relación directa con el total de los votos obtenidos por las respectivas listas y si estos hubieren logrado igual número de votos el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la Junta Electoral competente; d) a cada lista le corresponderán tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el inciso b).

ma de lista incompleta introducido por la Ley Sáenz Peña. Dado el proceso de provincialización que el gobierno justicialista había llevado a cabo, el número de provincias había aumentado a 22, que sumado a la Capital Federal elevaba el tamaño de la Cámara considerablemente. Con esta nueva configuración, la elección de 1958 marcó otro nuevo punto de partida para el reparto de escaños a las provincias. Así es que en 1959, a iniciativa del senador Pedro Vera Barros, se introduce la ley 15.264, que establece el piso mínimo de dos diputados por provincia. Cabe señalar que este piso había sido introducido mediante el artículo 42 de la CN 1949 y derogado por la convención constituyente de 1957. Sin embargo, ambos casos no hacen más que legalizar una tradición que provenía de la Constitución de 1853, que establecía en el reparto inicial dos diputados como mínimo a las provincias más pequeñas en población, tal y como lo han señalado algunos expertos¹⁵.

Para la elección de 1958, el número de la Cámara de Diputados ascendía a los 193 integrantes. Si exploramos la integración que la Cámara mantuvo desde 1858 hasta 1964¹⁶, el número de escaños asignados a cada provincia corresponde al cociente que surge de la población que el censo de 1947 indicaba sobre un divisor de 85.000. En la Tabla 5 se presenta la estimación que sirve de evidencia para sostener esta conjetura. Aplicando este divisor se obtiene el tamaño real que los registros históricos señalan que alcanzó la Cámara de Diputados y el reparto, en consecuencia, a cada provincia¹⁷.

15 “Para la integración de la legislatura fundacional, el número de representantes a la Cámara de Diputados fue establecido directamente por la Convención Constituyente, incluidos los seis representantes por la Capital Federal. La distribución de bancas por distrito está relacionada con el número de habitantes de cada uno de ellos pero, de una interpretación armónica entre los artículos 45 y 46 de la Constitución Nacional, surge que el número mínimo para cada jurisdicción es el de dos diputados, por mandato de los convencionales constituyentes” (Gelli, 2001:389).

16 En 1962, mediante el decreto 7.164/62, se establece ya en forma definitiva el uso de la fórmula proporcional con método d'Hont para la elección de diputados, introduciendo un umbral o barrera electoral del 3% de votos válidos por distrito.

17 En 1966 se produce una vez más otro golpe de Estado, que tiene como objetivo iniciar un nuevo proceso político autodenominado “Revolución Argentina”.

TABLA 5. Asignación de escaños por provincia para las elecciones de 1958-1964.

Provincia	Población Censo 1947	Q: 85.000	Asignación 1958
Buenos Aires	4.273.874	50,28	50
Capital Federal	2.981.043	35,07	35
Santa Fe	1.702.975	20,04	20
Córdoba	1.497.975	17,62	19
Entre Ríos	787.362	9,26	9
Tucumán	593.371	6,98	7
Mendoza	588.231	6,92	7
Corrientes	525.463	6,18	6
Santiago del Estero	479.473	5,64	6
Chaco	430.555	5,07	5
Salta	290.826	3,42	3
San Juan	261.229	3,07	3
Misiones	246.396	2,90	3
La Pampa	169.480	1,99	2
Jujuy	166.700	1,96	2
San Luis	165.546	1,95	2
Catamarca	147.213	1,73	2
Río Negro	134.350	1,58	2
Formosa	113.790	1,34	2
La Rioja	110.746	1,30	2
Chubut	92.456	1,09	2
Neuquén	86.936	1,02	2
Santa Cruz	42.880	0,50	2
Tierra del Fuego*	5.045	0,06	0
Total	15.893.915		193

Fuente: elaboración propia sobre la base de censos nacionales de población, datos del Censo 1947; y nómina de diputados de la Nación por distrito electoral: período 1854-1991 (hasta el 31-5-1991). [Buenos Aires]: H. Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Archivo, Publicaciones y Museo, Subdirección de Publicaciones e Investigaciones Históricas, 1991.

No obstante, el cuarto censo nacional de población realizado en 1960 indicaba que la población llegaba a los 20 millones, lo cual obligaba a modificar la asignación de escaños a las provincias, pero, al parecer, ello no implicó una reasignación de la representación a éstas; aunque todo indica que ello podría dejarse para las futuras integraciones de la Cámara, que nunca tuvieron lugar debido a las sucesivas crisis político-institucionales que pusieron fin al período semidemocrático en 1966¹⁸.

En 1972, durante el gobierno de facto del general Alejandro Lanusse, mediante el decreto-ley 19.862 procede a establecer unas nuevas bases para la competencia. Se confirma la elección de los diputados mediante fórmula proporcional y método d'Hont, se establece un elevado umbral o barrera electoral del 8%, y se renueva la base de representación de 1 diputado cada 135 mil habitantes o fracción que no baje de 67.500, estableciendo un número adicional de 3 diputados para cada provincia¹⁹. Junto a esta medida más los datos del censo de población de 1970, que habían arrojado un total de 23 millones de habitantes, se produce una nueva modificación de la composición de la cámara baja. La aplicación de los nuevos criterios de asignación y reparto generó una nueva asignación de escaños, que produjo una Cámara de Diputados compuesta de 243 miembros.

La asignación de 1972 puede reconstruirse al dividir la población de la provincia por la cuota o divisor de 135.000. De esta división surge un cociente con decimales que será la base para asignar el número de diputados a las provin-

18 El término de “semidemocrático” es extraído del análisis que Marcelo Cavarozzi (1986) realizó sobre el período en cuestión.

19 Junto a estas reformas, el decreto fue mucho más profundo. Unificó los mandatos de presidente, diputados y senadores a 4 años. Estableció la elección de 3 senadores por provincia mediante voto directo y suprimió la elección del presidente mediante colegio electoral, estableciendo, por primera vez, el voto directo para elección de presidente y vicepresidente mediante un sistema de mayoría con doble vuelta electoral. El sistema de elección del presidente consistía en la realización de una segunda vuelta electoral (en el caso de que ningún candidato hubiera obtenido más del 50% de los votos en la primera vuelta) entre los candidatos que hubieran superado el 15% en la primera ronda. En la segunda ronda, resultaría ganador aquel que conquistara la simple pluralidad de los sufragios. Nótese que el decreto de 1972 es el antecedente de las reformas constitucionales de 1994.

cias. El número final surgirá de lo que arroje el número entero del cociente, más una fracción superior a 0,50, que es simplemente la fracción correspondiente a 67.500. De este modo, se procede a la distribución de las bancas a las provincias. Finalmente, todas las provincias reciben un bono adicional de tres diputados. La única excepción es el territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur, que mantiene el piso de 2 diputados. La Tabla 6 presenta la población por provincia, el cociente que surge de dividir la población por la cuota de 135 mil, la distribución proporcional de acuerdo con el cociente y, finalmente, la composición resultante considerando los 3 diputados extras. De este modo, el tamaño de la cámara baja alcanzó los 243 miembros. Nótese que la distribución sigue la asignación por cociente más una constante o piso de tres diputados en todos los casos. Ello mantiene la relación lineal de asignación entre provincias más pobladas y provincias con menor población, pero con el bono de 3 diputados adicionales introduce un desvío respecto del mandato constitucional de establecer la representación exclusivamente sobre la base del cociente²⁰.

20 El caso de Tierra del Fuego, al ser este un territorio nacional y no alcanzar aún el estatus de provincia, merece considerarse aparte. Por población no alcanzaba siquiera a reunir la fracción de 67.500, ya que su población alcanzaba en 1970 los 15.658 habitantes.

TABLA 6. Asignación de escaños por provincia según decreto ley 19.862 de 1972 para la elección de 1973.

Provincia	Población Censo 1970	Q: 135.000	Asignación por Cociente	Asignación con 3 escaños extras 1973
Buenos Aires	8.774.529	64,99	65	68
Capital Federal	2.972.453	22,01	22	25
Santa Fe	2.135.583	15,81	16	19
Córdoba	2.060.065	15,25	15	18
Mendoza	973.075	7,21	7	10
Entre Ríos	811.691	6,01	6	9
Tucumán	765.962	5,67	6	9
Chaco	566.613	4,19	4	7
Corrientes	564.147	4,17	4	7
Salta	509.803	3,77	4	7
Santiago del Estero	495.419	3,66	4	7
Misiones	443.020	3,28	3	6
San Juan	384.284	2,84	3	6
Jujuy	302.436	2,24	2	5
Río Negro	262.622	1,94	2	5
Formosa	234.075	1,73	2	5
Chubut	189.920	1,41	1	4
San Luis	183.460	1,35	1	4
Catamarca	172.323	1,27	1	4
La Pampa	172.029	1,27	1	4
Neuquén	154.470	1,14	1	4
La Rioja	136.237	1,01	1	4
Santa Cruz	84.457	0,62	1	4
Tierra del Fuego	15.658	0,11	0	2
Total	23.364.331		172	243

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del censo de 1970 y legislación.

La distribución producida por la ley 19.862 tendrá un impacto decisivo en la actual conformación de la Cámara de Diputados, ya que será la base con la que posteriormente la reforma de 1983 procederá a repartir y asignar los escaños a las provincias, asignación que se mantiene inalterada desde entonces. En este sentido, es el origen de la distribución actual, ya que, como se verá, establece el número de escaños por provincia que se mantendrá, pese a que la utilización de nuevos divisores y posteriores distribuciones indiquen que a algunas provincias o distritos tendrían que asignarles un número inferior de escaños. Este problema se presenta en la actualidad con varias provincias, pero fundamentalmente con la Capital Federal, hoy denominada Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

3. El origen de la actual distribución: el decreto 22.847 de 1983

Luego del recuento de antecedentes históricos acerca de la asignación de diputados a las provincias, podemos analizar cómo se ha producido la actual conformación de la cámara baja. Como se indicó anteriormente, el decreto-ley 19.862 del general Lanusse fijó las bases del reparto que se realizó en 1983, mediante los decretos-ley 22.838 del 23 de junio y 22.847 del 12 de julio, firmados por el entonces general Reynaldo Bignone. El decreto-ley 22.838 confirmó la utilización de un sistema de representación proporcional con método d'Hont y la creación de una barrera electoral del 3% por distrito electoral, mientras que el decreto-ley 22.847 estableció una nueva base de reparto de 1 diputado cada 161 mil habitantes o fracción superior a 80.500²¹, más la asignación de 3 diputados adicionales o extra a cada provincia, y estableció un piso de 5 diputados por provincia como mí-

21 El método escogido, y que ha sido la norma desde siempre, de asignarles a las provincias el número de escaños equivalente al número entero que surge de dividir la población sobre la cuota (q) y redondear un escaño extra si el resto sobrante es igual o mayor a 0,5 (en este caso 80.500), fue propuesto el 5 de abril de 1832 ante el Senado de los Estados Unidos por Daniel Webster, de ahí que es conocido como el método Webster (Balinski y Young, 2001:30-35).

nimo, llevando de este modo el Congreso a su actual tamaño e integración²². El procedimiento que seguimos para reconstruir la asignación es similar al del decreto-ley 19.862 de 1972, pero estableciendo como nuevo parámetro el número de representantes surgido por cociente (población dividido 161 mil) más un adicional de 3 escaños, estableciendo un piso mínimo de 5 escaños por provincia.²³ En este sentido, los nuevos cocientes que surgen de las divisiones se utilizan como base, redondeando hacia arriba cuando el resto decimal sea mayor a 5.

Sobre la base de los datos censales de 1980, la población ya alcanzaba aproximadamente los 28 millones de habitantes. La nueva asignación, reproducida en la Tabla 7, surge de dividir la población de la provincia por la cuota $q:161.000$. De esta división surge un cociente con decimales que será la base para asignar el número de diputados a las provincias. Si bien la distribución por cociente y resto asignaba unos 173 diputados, con el bono extra de tres diputados, la Cámara pasaría a tener 244 miembros.

Pero además de la aplicación del nuevo divisor para realizar el reparto, el decreto 22.847 agregaba un piso de 5 diputados por provincia, de modo que las provincias que no llegaron a ese número (incluso con el bono de 3 diputados) fueron compensadas hasta completar un total de 5 diputados. Así, las provincias de San Luis, Catamarca, La Pampa, Neuquén, La Rioja y Santa Cruz fueron beneficiadas al establecerse el piso, ya que por cociente elegirían 1 diputado, que sumado a los 3 extras alcanzarían solamente 4 diputados en total. Nuevamente la excepción fue Tierra del Fuego, que por mantener la condición de territorio nacional sólo le correspondieron 2 diputados, de acuerdo con la tradición constitucional que se generó en el reparto de 1853. De este modo, en 1983 la Cámara de Diputados alcanzó los 254 integrantes.

22 Se restablece la Constitución de 1853/60/66/98 y se deja sin efecto el decreto-ley 19.862. De este modo, el Senado vuelve a estar integrado por 2 senadores por provincia mediante la elección de éstos por los congresos provinciales, del mismo modo que el presidente y el vicepresidente vuelven a ser elegidos por voto indirecto mediante colegio electoral.

23 Este criterio es difícil de sostener, considerando que además las asignaciones y repartos anteriores corresponden a decretos ley emitidos por gobiernos de facto, tanto el de 1972 como el de 1983. No obstante, parece haber un acuerdo por el silencio tácito al respecto.

TABLA 7. Asignación de escaños por provincia según decreto-ley 22.847/83 para la elección de 1983.

Provincia	Población Censo 1980	Q: 161.000	Asignación por cociente	Plus de 3 diputados extras	Asignación con mínimo 5
Buenos Aires	10.865.408	67,49	67	70	70
Capital Federal	2.922.829	18,15	18	21	*25
Santa Fe	2.465.546	15,31	15	18	*19
Córdoba	2.407.754	14,95	15	18	18
Mendoza	1.196.228	7,43	7	10	10
Tucumán	972.655	6,04	6	9	9
Entre Ríos	908.313	5,64	6	9	9
Chaco	701.392	4,36	4	7	7
Salta	662.870	4,12	4	7	7
Corrientes	661.454	4,11	4	7	7
Santiago del Estero	594.920	3,70	4	7	7
Misiones	588.977	3,66	4	7	7
San Juan	465.976	2,89	3	6	6
Jujuy	410.008	2,55	3	6	6
Río Negro	383.354	2,38	2	5	5
Formosa	295.887	1,84	2	5	5
Chubut	263.116	1,63	2	5	5
Neuquén	243.850	1,51	2	5	5
San Luis	214.416	1,33	1	4	5
La Pampa	208.260	1,29	1	4	5
Catamarca	207.717	1,29	1	4	5
La Rioja	164.217	1,02	1	4	5
Santa Cruz	114.941	0,71	1	4	5
Tierra del fuego	27.358	0,17	0	2	2
Total	27.947.446		173	244	254

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de censo 1980.

Nota: * Se les adjudica el número de escaños ya alcanzados en la distribución de 1972.

Como afirma Gelli, “el criterio normativo distorsionó la relación entre el número de representantes y el número de habitantes por jurisdicción y, con ello, varios distritos quedaron exageradamente sobrerrepresentados. La ley 22.847 desnaturalizó claramente el principio democrático y la garantía de la igualdad electoral en virtud del cual el voto de cada elector debe tener la misma significación y valor al momento de adjudicarse los representantes a la Cámara de Diputados”.

Merece destacarse la situación de la Capital Federal y Santa Fe, provincias a las cuales se les debería haber asignado un total de 21 y 18 diputados respectivamente, dado que por cociente de reparto les correspondían 18 y 15 escaños, los que, sumado el plus de 3, da como resultado los valores antes indicados (ver Tabla 7). Sin embargo, en 1972 ya habían alcanzado 25 y 19 escaños respectivamente, de modo que se suponía que no podían elegir un número menor al que ya se les había adjudicado previamente²⁴. He aquí el origen de una distorsión representativa en favor de la Capital Federal (actual Ciudad Autónoma) que se profundizará con el paso de los años y los cambios demográficos que los censos de 1991, 2001 y 2010 han reportado. Más adelante destacamos esos cambios.

Desde entonces no se ha vuelto a revisar la asignación de escaños por provincias ni se han vuelto a distribuir escaños adicionales, a pesar de los cambios demográficos ocurridos durante todo este tiempo²⁵. Esta situación ha generado una desactualización de la representación conforme a los criterios constitucionales y a la reglamentación establecida en 1983, lo que ha provocado distorsiones importantes en la representación demográfica de las provincias, estableciendo una sobrerrepresentación excesiva en algunos distritos en desmedro de otros. Dicho de otro modo, ponderando el peso de los votos (Reynoso, 2004) mediante el congelamiento de la representación.

Si aplicáramos la normativa vigente y actualizáramos la representación de acuerdo con los datos censales, en 1991 y en 2001 se deberían haber introducido cambios en las asignaciones de diputados por provincia. En las Tablas 8 y 9 se reportan las asignaciones de 1991 y 2001 de acuerdo con la normativa del decre-

24 Se suele argumentar que la norma constitucional, al indicar que “el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado”, impone un límite a la reducción de la asignación de escaños a una provincia. Esta norma, hay que decirlo, con posterioridad al reparto de 1983 sólo beneficiaría a la ciudad de Buenos Aires, que fue favorecida con 25 diputados en 1972 y a la que desde 1983 en adelante, en las potenciales reasignaciones, le debería haber correspondido un número menor de diputados.

25 Con la parcial modificación de 1991, cuando Tierra del Fuego alcanzó el estatus de provincia y ascendió al número de 5 diputados, que en consecuencia elevó el tamaño de la Cámara a 257.

to-ley 22.847, aumentándolo cuando los cocientes poblacionales así lo indiquen y agregando 3 diputados extra, asignando finalmente un piso de 5 para aquellas provincias que no lo superen mediante la cuota y el adicional de 3 escaños.

TABLA 8. Asignación de escaños por provincia según decreto-ley 22.847/83, simulación 1991.

Provincia	Población Censo 1991	Cociente Q: 161.000	Asignación por cociente	Asignación correspondiente (+3 mínimo 5)	Asignación actual	Dif.
Buenos Aires	12.594.974	78,23	78	81	70	11
Capital Federal	2.965.403	18,42	18	21	25	-4
Santa Fe	2.798.422	17,38	17	20	19	1
Córdoba	2.766.683	17,18	17	20	18	2
Mendoza	1.412.481	8,77	9	12	10	2
Tucumán	1.142.105	7,09	7	10	9	1
Entre Ríos	1.020.257	6,34	6	9	9	0
Salta	866.153	5,38	5	8	7	1
Chaco	839.677	5,22	5	8	7	1
Corrientes	795.594	4,94	5	8	7	1
Misiones	788.915	4,90	5	8	7	1
Santiago del Estero	671.988	4,17	4	7	7	0
San Juan	528.715	3,28	3	6	6	0
Jujuy	512.329	3,18	3	6	6	0
Río Negro	506.772	3,15	3	5	5	0
Formosa	398.413	2,47	2	5	5	0
Neuquén	388.833	2,42	2	5	5	0
Chubut	357.189	2,22	2	5	5	0
San Luis	286.458	1,78	2	5	5	0
Catamarca	264.234	1,64	2	5	5	0
La Pampa	259.996	1,61	2	5	5	0
La Rioja	220.729	1,37	1	5	5	0
Santa Cruz	159.839	0,99	1	5	5	0
Tierra del Fuego	69.369	0,43	0	5	5	0
Total	32.615.528		199	274	257	+17

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del censo 1991.

Nota: la asignación correspondiente se hace manteniendo el número de escaños ya alcanzado en la distribución anterior, pero elevándolo cuando el reparto por cociente indique un valor superior.

Como se puede apreciar, la provincia de Buenos Aires debería haber recibido en 1991 más diputados de los que actualmente elige. Así, le correspondería una asignación de 78 por cuota que, con un plus de 3, produce un total de 81 diputados (11 menos en comparación a los 70 que realmente la representa). Del mismo modo, Córdoba debería haber pasado a elegir 20 diputados (en lugar de los 18) y Mendoza, 12 (en lugar de los 10 asignados). Adicionalmente, seis provincias deberían haber aumentado en 1 el número de diputados que les corresponde por ley: a Santa Fe le corresponderían 20 en lugar de 19; a Tucumán, 10 en lugar de 9; mientras que a Salta, Chaco, Corrientes y Misiones les corresponderían 8 en lugar de los 7 que actualmente eligen. De este modo, la cámara baja debería haber alcanzado un total de 274 miembros.

El caso más sorprendente es, como ya lo fue en 1983, la Capital Federal, a la que le corresponderían 21 diputados (18 por cociente más el adicional de 3) en lugar de los 25 que todavía mantiene asignados²⁶.

La Tabla 9 nos ofrece la misma información que la Tabla 8, con la diferencia de que las asignaciones se calculan en relación con los datos censales del año 2001. Como se puede apreciar, varias provincias deberían haber aumentado su contingente representativo y, nuevamente, las provincias de Buenos Aires y Córdoba deberían haber recibido en 2001 más diputados de los que eligieron y actualmente eligen.

26 Recuérdese que este sesgo se produce por la distribución de 1972, que le otorgó 22 escaños a Buenos Aires. Luego, en 1983, fue beneficiada con el plus de 3 escaños adicionales, obteniendo los 25 actuales. No obstante, jamás alcanzó el cociente necesario para elegir ese número de diputados.

TABLA 9. Asignación de escaños por provincia según decreto-ley 22.847/83, simulación 2001.

Provincia	Población Censo 2001	Q: 161.000	Asignación por cociente	Asignación correspondiente (+3 mínimo 5)	Asignación actual	Dif.
Buenos Aires	13.827.203	85,88	86	89	70	19
Córdoba	3.066.801	19,05	19	22	18	4
Santa Fe	3.000.701	18,64	19	22	19	3
Capital Federal	2.776.138	17,24	17	20	25	-5
Mendoza	1.579.651	9,81	10	13	10	3
Tucumán	1.338.523	8,31	8	11	9	2
Entre Ríos	1.158.147	7,19	7	10	9	1
Salta	1.079.051	6,70	7	10	7	3
Chaco	984.446	6,11	6	9	7	2
Misiones	965.522	6,00	6	9	7	2
Corrientes	930.991	5,78	6	9	7	2
Santiago del Estero	804.457	5,00	5	8	7	1
San Juan	620.023	3,85	4	7	6	1
Jujuy	611.888	3,80	4	7	6	1
Río Negro	552.822	3,43	3	5	5	0
Formosa	486.559	3,02	3	5	5	0
Neuquén	474.155	2,95	3	5	5	0
Chubut	413.237	2,57	3	5	5	0
San Luis	367.933	2,29	2	5	5	0
Catamarca	334.568	2,08	2	5	5	0
La Pampa	299.294	1,86	2	5	5	0
La Rioja	289.983	1,80	2	5	5	0
Santa Cruz	196.958	1,22	1	5	5	0
Tierra del Fuego	101.079	0,63	1	5	5	0
Total	36.260.130		226	296	257	+39

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del censo 2001.

Nota: la asignación final se hace manteniendo el número de escaños ya alcanzado en la distribución anterior, pero elevándolo cuando el reparto por cociente indique un valor superior.

El rezago de Buenos Aires es notorio, ya que debería haber elegido 89 diputados (en comparación a los 70), mientras que Córdoba debería haber aumentado en 4 diputados su asignación (pasando de 18 a 22). En forma similar, Santa Fe tendría que haber elegido 3 diputados adicionales (22 en lugar de 19), al igual que Mendoza, que tendría que haber elegido 13 en lugar de 10, y Salta, que le corresponderían 13 en lugar de 10.

Del mismo modo, 4 provincias tendrían que haber aumentado en 2 el número de diputados que les son asignados: Tucumán, Chaco, Corrientes y Misiones; mientras que a Entre Ríos, Santiago del Estero, San Juan y Jujuy les correspondía un diputado adicional. De este modo, la cámara baja debería haber alcanzado un total de 296 integrantes. El caso más sorprendente es, como ya lo fue con anterioridad, la Capital Federal, a la que le corresponderían 20 diputados (17 diputados por cociente más 3 adicionales) en lugar de los 25 asignados y que permanecen “congelados”.

En general, los cambios demográficos que los censos de 1991 y 2001 expresaron no fueron reflejados en la asignación de los escaños o bancas que les corresponden a las provincias de acuerdo con la Constitución Nacional y la normativa electoral que la hace operativa. La cámara baja, de este modo, quedó “congelada” de acuerdo con las características demográficas de 1983 y no ha reflejado las nuevas características poblacionales de las provincias, perjudicando seriamente a las más pobladas y beneficiando a la Capital Federal en forma arbitraria.

Podemos proceder ahora a revisar los cambios que la cámara baja tendría que haber realizado de acuerdo con los últimos datos que arrojó el censo de población y vivienda del 27 de octubre de 2010. Para ello, aplicamos del mismo modo la normativa de reparto del decreto-ley 22.847/83 de acuerdo con los nuevos datos poblacionales del censo 2010, según el artículo 45 de la Constitución Nacional de 1994: “... después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado” (artículo 45).

TABLA 10. Asignación de escaños por provincia según decreto-ley 22.847/83, simulación 2010.

Provincia	Población Censo 2010	Q: 161.000	Asignación por cociente	Asignación correspondiente (+3 mínimo 5)	Asignación actual	Dif
Buenos Aires	15594.428	96,86	97	100	70	30
Córdoba	3.304.825	20,53	21	24	18	6
Santa Fe	3.200.736	19,88	20	23	19	4
Capital Federal	2.891.082	17,96	18	21	25	-4
Mendoza	1.741.610	10,82	11	14	10	4
Tucumán	1.448.200	9,00	9	12	9	3
Entre Ríos	1.236.300	7,68	8	11	9	2
Salta	1.215.207	7,55	8	11	7	4
Misiones	1.097.829	6,82	7	10	7	3
Chaco	1.053.466	6,54	7	10	7	3
Corrientes	993.338	6,17	6	9	7	2
Santiago del Estero	896.461	5,57	6	9	7	2
San Juan	680.427	4,23	4	7	6	1
Jujuy	672.260	4,18	4	7	6	1
Río Negro	633.374	3,93	4	7	5	2
Neuquén	550.344	3,42	3	6	5	1
Formosa	527.895	3,28	3	6	5	1
Chubut	506.668	3,15	3	6	5	1
San Luis	431.588	2,68	3	6	5	1
Catamarca	367.820	2,28	2	5	5	0
La Rioja	331.847	2,06	2	5	5	0
La Pampa	316.940	1,97	2	5	5	0
Santa Cruz	272.524	1,69	2	5	5	0
Tierra del Fuego	126.190	0,78	1	5	5	0
Total	40.091.359		251	324	257	+67

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del censo 2010.

Nota: la asignación final se hace manteniendo el número de escaños ya alcanzado en la distribución anterior, pero elevándolo cuando el reparto por cociente indique un valor superior.

La Tabla 10 presenta la información necesaria para establecer las comparaciones entre las diferentes distribuciones posibles, dentro del marco legal. Junto a la población se presenta la asignación por cociente, la asignación final considerando el adicional de 3 escaños y el mínimo de 5 que establece el decreto 22.847/83. Por último, se presenta la asignación actual para establecer la comparación y las diferencias, al igual que en las anteriores tablas. Considerando los nuevos datos poblacionales, la Cámara de Diputados debería tener unos 324 diputados, 67 escaños más que los actuales. Como se puede apreciar, todas las provincias deberían haber recibido diputados adicionales por su población, con la excepción de Catamarca, La Rioja, Santa Cruz, La Pampa y Tierra del Fuego, que seguirían manteniendo el piso mínimo de 5 diputados.

Dado el crecimiento demográfico, la provincia de Buenos Aires tendría que elegir 100 diputados (en lugar de los 70); mientras que Córdoba, 24 (en lugar de los 18); Santa Fe, 23 (en lugar de los 19); Mendoza, 14 (en lugar de los 10), al igual que Salta, que tendría que elegir 11 (en lugar de los 7). Las provincias que deberían recibir 3 diputados adicionales serían: Tucumán (le corresponderían 12 en lugar de 9), mientras que tanto a Misiones como a Chaco les correspondería ser asignados 10 escaños en lugar de 7.

Además, las provincias de Entre Ríos, Corrientes, Santiago del Estero y Río Negro tendrían que haber recibido 2 escaños adicionales a los que actualmente eligen, mientras que San Juan y Jujuy, así como Neuquén, Chubut, Formosa y San Luis, tendrían que recibir 1 diputado adicional cada una.

Los resultados son sorprendentes. Las provincias que están más desactualizadas en cuanto al número de diputados a elegir son, por supuesto, Buenos Aires, que tendría un saldo a favor de 30 diputados, y Córdoba, que tiene un saldo a favor de 6 diputados. Pero es nuevamente la Capital Federal (ahora convertida en Ciudad Autónoma) la que sigue siendo favorecida por el pecado original de 1972 y ratificado en 1983, que le confiere un número de escaños superior al del cociente y el adicional.

Por otra parte, podemos simular si elimináramos los 3 diputados extra asignados arbitrariamente en 1983 y el piso de 5 diputados como mínimo para cada provincia, asignando exclusivamente 1 diputado por cociente de 161 mil habitantes y fracción de 80.500. Así, la cámara baja debería haber tenido 200 diputados en 1991, 226 en 2001 y debería tener en la actualidad 251 diputados. Como se puede apreciar en la Tabla 10, la asignación de escaños considerando la población de 2010 conforme al decreto-ley de 1983 produciría muchas altera-

ciones significativas en la composición del Congreso actual, algo que al parecer pasa inadvertido al Congreso y a la Corte Suprema.

4. Discusión

Como se ha desarrollado, las distorsiones en la asignación de escaños de acuerdo con la norma constitucional se han producido en diferentes momentos debido a la falta de actualización de la representación en relación con los datos censales o bien con la introducción de escaños extraordinarios que han violado el espíritu constitucional de repartir el poder en la cámara baja de acuerdo con la población. Así encontramos que el origen de la actual distribución tiene como antecedente inmediato el decreto-ley 22.847/83, que estableció una cuota de reparto de 1 diputado por cada 161 mil habitantes y fracción de 80.500, más un bono extra de tres diputados por provincia y un piso mínimo de 5 diputados por provincia. Sin embargo, algunas distorsiones provienen de la legislación anterior, del decreto-ley 19.862/72, que estableció una base de un diputado por cada 135 mil habitantes y 3 diputados adicionales por provincia. Esa distribución le asignó a la Capital Federal un total de 25 diputados en 1972, cifra que se tomó como base en 1983 para fijar el número de diputados de la Capital Federal en 25, aunque de acuerdo con el nuevo reparto le deberían haber correspondido tan sólo 20 escaños.

Con estas inercias, más la falta de adecuación a los nuevos datos censales surgidos en 1991, 2001 y ahora en 2010, la cámara baja arrastra actualmente distorsiones severas en materia de representación. En primer lugar, porque es contraria, desde cualquier punto de vista, al espíritu del artículo 45 de la Constitución Nacional de 1994; en segundo lugar, porque incluso aceptando violar el espíritu de asignar exclusivamente de acuerdo con la población, no se está aplicando siquiera la propia reglamentación vigente (decreto-ley 22.847/83), porque según la evidencia que ofrecimos ni siquiera se asignan los escaños conforme a las pautas contenidas en esa normativa²⁷.

27 En lo personal, considerando las diferencias demográficas entre las provincias considero que el criterio de establecer un piso mínimo es prudente, ya que de otro modo los contingentes legislativos de las provincias más pobladas serían mayoritarios y contribuirían a seguir profundizando el sesgo, las asimetrías y las diferencias que en la actualidad existen. De todos modos, la legislación es bastante prudente al respecto al establecer el piso de 5 diputados como mínimo.

Como se ha podido apreciar en las Tablas 8, 9 y 10, las sutiles diferencias de los pisos establecidos no alteran las distribuciones de las provincias de mayor tamaño, aunque en todos los casos, cuando se compara con la asignación actual, la provincia de Buenos Aires es la que más seriamente se ha visto perjudicada, mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o Capital Federal, es la que más injustamente ha sido favorecida por los repartos de 1972 y de 1983. Esta última es aún más severa cuando se compara con la asignación que corresponde a Córdoba y a Santa Fe, ambas provincias con una mayor población que la Capital Federal pero que en la actualidad eligen un número menor de diputados. Esta situación adicional es, bajo cualquier punto de vista, anómala, y debería corregirse de inmediato debido a sus consecuencias políticas profundas: los diputados de Capital Federal están teniendo un peso desproporcional en la toma de decisiones y, en consecuencia, en la elaboración de las políticas públicas que de allí emanan, en comparación con los distritos de Córdoba y Santa Fe²⁸.

A modo de especulación, se podrían proponer otras distribuciones, además de la que establece la legislación, sin afectar el tamaño total de la Cámara. Por ejemplo, una distribución exclusivamente basada en la asignación por cocientes de 161 mil por diputado y fracción superior a 80.500, sin adicionales ni pisos, arrojaría una Cámara de Diputados de 251 miembros. El establecimiento de un piso mínimo de 2 diputados, sin adicionales, tan sólo llevaría a 252 miembros; mientras que el establecimiento de 3 diputados, como piso mínimo por provincia sin adicionales, la dejaría en 257 miembros (el número actual). Otra distribución podría ser la de asignar por cuota de 161,000 y fracción de 80.500 y establecer un piso de 5 diputados por provincia, sin el adicional de 3 diputados, lo que llevaría el tamaño de la Cámara a 278 diputados. Otra posibilidad es que se respeten los escaños ya alcanzados por cada provincia en los repartos anteriores (257) y se proceda a asignar los adicionales a las provincias mediante aplicación del cociente de 161 mil y fracción sin volver a asignar el adicional de 3, lo que haría que Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Salta aumenten sus escaños, y la Cámara alcanzaría de este modo los 290 integrantes. O bien modificar la cifra de reparto a 200.000 habitantes sin plus de

28 Con la parcial modificación de 1991, cuando Tierra del Fuego alcanzó el estatus de provincia y ascendió al número de 5 diputados, que elevó el tamaño de la cámara a 257.

diputados, produciendo un Congreso más pequeño, de 200 diputados. Claro está, modificar la situación es imperante para garantizar una representación más equitativa, pero cualquiera sea el criterio adoptado, implica modificar el tamaño del Congreso. Aumentar o disminuir el número de diputados es desde luego un tema altamente sensible para la opinión pública y los partidos.

5. Sobre la optimalidad del aumento del tamaño

La comparación de los repartos que “deberían” haberse realizado contra la distribución actual es en sí misma interesante y tiene un valor político y normativo profundo.

Algunos de ellos, no obstante, conllevan un aumento del tamaño de la Cámara, lo que ha sido constante a lo largo de la historia. Así la inicial Cámara de Diputados, que se compuso de 38 integrantes, pasó en 1860, con el ingreso de Buenos Aires a la Confederación, a ser integrada por los 50 diputados cuya asignación por provincia se había preestablecido en la carta magna de 1853²⁹. De este modo fue que el censo de 1867 ofreció un nuevo punto de partida para la asignación de la representación que elevó la Cámara a unos 86 integrantes. Con posterioridad, la reforma de 1898 y los datos censales de 1897 llevaron el tamaño a los 120 integrantes. En 1914, el tercer censo nacional impulsaba un nuevo reajuste que llevó la Cámara a los 158 integrantes. En 1950, tanto la reforma de la Constitución que había modificado la cifra divisora como los datos censales de 1947 impulsaron un nuevo reparto, llevando la Cámara al total de 168 miembros. En el período 1958-1964 la Cámara alcanzó los 193 integrantes, cifra que nuevamente volvió a modificarse en 1973, llegando a los 243 diputados. En la actualidad, como hemos visto, la Cámara alcanza los 257 integrantes, pero la asignación que debería primar conforme a la ley nos indica que debería alcanzar los 324 miembros. Si bien la Constitución manda actualizar la asignación según los datos poblacionales que el censo arroja cada diez años, de modo que el poder relativo de las provincias en la cámara baja esté en relación con la población, existe en la actualidad un alto grado de desconfianza en los

29 Con la diferencia de que en 1860 los 6 diputados asignados al territorio que fuese designado como capital federal pasaron a integrar el contingente de la provincia de Buenos Aires, llegando esta a reunir 12 diputados.

partidos políticos y en el Congreso (ver Latinobarómetro, 2015), que podrían ser un obstáculo serio para aumentar su tamaño de acuerdo con los nuevos datos censales. Sin embargo, existen razones positivas que permitirían justificar el aumento del tamaño de la Cámara.

El tamaño de la Cámara es una función de la población, que un congreso sea grande o pequeño depende de la población. De modo que un aumento de la población conlleva un ajuste del tamaño del congreso. Pero eso no es lineal ni automático. Aumentar o disminuir el número de integrantes del Congreso tiene efectos positivos y negativos. Veamos de qué se trata ello.

Manteniendo la población constante, un número menor de integrantes por un lado mejora la coordinación entre ellos, pero al mismo tiempo reduce la representación de la ciudadanía, ya que un diputado “teóricamente” debería representar a un mayor número de ciudadanos y al ser muy grande este número, la capacidad de mantenerse comunicado con sus electores se reduce. Por eso, el aumentar el número de diputados tendería a favorecer, *ceteris paribus*, la calidad de la representación y de la comunicación entre representante y representado, ya que un mayor número de diputados permitiría que un diputado pueda comunicarse mejor con un número más restringido de ciudadanos. Pero, al mismo tiempo, el aumento del número de integrantes de la cámara incrementa los costos del acuerdo y de la deliberación en la misma, llevando a producir en el extremo una cámara potencialmente menos operativa y efectiva³⁰. De modo que si bien disminuir su tamaño favorecería “teóricamente” la toma de decisión y su funcionamiento, por otro lado deterioraría su calidad representativa. Viceversa, mejorar la calidad representativa aumentando el tamaño puede empeorar, por otra parte, los costos de la toma de decisión.

Este argumento es, en cierta forma, el sostenido por Buchanan y Tullock (1962) al calcular la regla óptima para la toma de decisión considerando las externalidades y los costos de toma de decisión de una decisión colectiva, dadas ciertas reglas. Ellos encontraron que debe existir un valor K de tomadores de decisiones que minimice la suma de ambos costos. Siguiendo esa lógica, se ha demostrado que el tamaño óptimo de un congreso se puede estimar a partir de

30 De hecho, este ha sido el argumento utilizado en reiteradas ocasiones para modificar la base de representación poblacional por cada diputado.

evaluar los costos de representación y de toma de decisión que implica (Taagepera y Shugart, 1989:173-183).

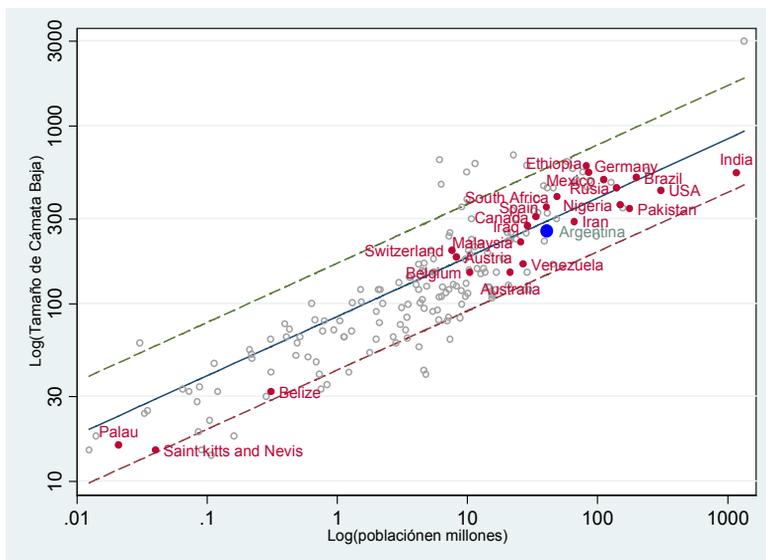
El tamaño óptimo de una asamblea puede estimarse mediante la siguiente ecuación: $T = \sqrt[3]{Pa}$, o T es igual a la raíz cúbica de P, en donde T es igual al número de integrantes de la cámara y P es equivalente a la población activa. Más específicamente, la población activa Pa es igual a la proporción de personas alfabetizadas y en edad de trabajar (de este modo, Pa es aproximadamente el 60% de la población). Al comparar la estimación deductiva con la distribución empírica de las cámaras bajas nacionales, se puede observar que el tamaño es explicado por esta relación en un 78% (R2).

Podemos considerar además unos límites de variación, estimados dentro de un rango superior e inferior.

Límite superior: $T_{sup} = 2 * \sqrt[3]{Pa}$

Límite inferior: $T_{inf} = \frac{1}{2} * \sqrt[3]{Pa}$

GRÁFICO 1. Población y tamaño óptimo de la cámara baja en 190 países.



En el Gráfico 1 se representa la relación teórica estimada entre población y tamaño junto a los límites superior e inferior estimados. Si bien la relación es cúbica, las variables están transformadas en sus logaritmos para visualizarse como lineales. Junto a las líneas de estimación se presentan las observaciones empíricas de 190 países. De todos ellos, tan solo 21 países quedan fuera respecto del tamaño óptimo y los límites de confianza estimados. La relación se cumple aproximadamente en el 89% de los casos.

Aplicando la estimación de Taagepera & Shugart (1989), el tamaño óptimo de la Cámara de Diputados de Argentina sería aproximadamente de 288 integrantes. Si, además, se consideran los límites superiores e inferiores dentro de los cuales se podría aceptar el tamaño (576 como máximo y 144 como mínimo), los valores calculados en las diferentes potenciales asignaciones (mínima de 251 y máxima de 324) se encuentran dentro del rango aceptable. Considerando esta información, se puede contemplar emprender un plan de reasignación de escaños que contemple aumentar el tamaño de la Cámara. Por otra parte, como se puede apreciar en el Gráfico 1, la mayoría de los países federales poseen cámaras bajas que se encuentran alrededor del tamaño óptimo estimado según sus respectivas poblaciones. Considérense dos ejemplos comparables demográficamente con Argentina: Canadá posee una población de 34 millones, la cual está representada en una cámara baja de 308 miembros, a la vez que Sudáfrica, con una población de 50 millones, posee una cámara baja con 400 miembros. Pero el caso más cercano es sin duda España, con una población de 40 millones y una cámara baja integrada por 350 miembros. Por lo tanto, en términos teóricos, normativos y comparativos hay evidencia suficiente para justificar un incremento del tamaño de la cámara baja y adecuarla a la normativa.

6. Conclusión

A medida que la población fue en aumento, la legislación se fue adecuando para garantizar un reparto de la representación de acuerdo con la población de cada provincia. No siempre se logró actualizar en forma inmediata la relación población y representación, pero la normativa siempre apuntó a satisfacer aquello que los constituyentes querían para la organización política. Incluso la Constitución de 1949 ratificó ese criterio y, con posterioridad

a ésta, se lo amplió incorporando los “territorios nacionales” al reparto de la representación, otorgándoles el estatus de provincia. Es en 1972 cuando la decisión de agregar 3 diputados adicionales a las provincias comienza a desviarse del principio poblacional en el reparto de la representación. Pero es decisivamente en 1983 cuando el desvío de la tradición representativa se cristaliza.

En la actualidad nos encontramos ante un dilema. Por un lado, el reparto actual ha intentado favorecer a las provincias de menor tamaño pero al mismo tiempo ha conservado un privilegio para la Capital Federal, que se beneficia de un poder extraordinario y arbitrario en el Congreso. Por otro lado, las provincias más pobladas como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza están siendo perjudicadas severamente por la falta de actualización representativa; del mismo modo aunque en menor medida las demás provincias. Soluciones viables alternativas pueden ser aplicar de una vez por todas el decreto-ley 22.847/83 de acuerdo con el último censo como manda el artículo 45 de la CN, aumentando con esta acción el número de diputados a 328, o bien introducir una nueva ley electoral que asigne una nueva cuota de reparto entre 175 mil y 200 mil por diputado. La solución más viable está a la vista. Se esgrimen argumentos de todo tipo para excusar la actualización del reparto, pero lo cierto es que la actual asignación de escaños a las provincias no se ajusta a la reglamentación vigente (decreto-ley 22.847/83) y además viola el espíritu constitucional. La situación es grave, pero existen opciones para subsanarla. Aquí se ha revisado la evolución histórica del reparto, se ha discutido la actual situación y se han ofrecido algunas de las posibles soluciones. Pero aplicar la ley no debería ser una cuestión de gusto.

Referencias bibliográficas

- Ansolabehere, Stephen, James Snyder & Michael Ting (2003). “Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter?”, *American Political Science Review*, vol. 97, No. 3, pp. 471-481.
- Balinsky, Michel and H. Peyton Young (1983). *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, New Haven: Yale University Press.
- Benton, A. (2003). “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino”, *Política y Gobierno*, X(1), 103-137.

- Bidart Campos, Germán (1993). "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad", en Carmagnani, Marcelo (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México: FCE, pp. 363-396.
- Bonvecchi, A. & Lodola, G. (2010). "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina", *Publishius: The Journal of Federalism*, 41(2), 179-206.
- Botana, Natalio (1977). *El orden conservador*, Buenos Aires: Hispanoamérica.
- Cabrera, Ernesto (1991). "Proporcionalidad y desproporcionalidad en la elección de diputados nacionales", *Desarrollo Económico*, vol. 31, No 122, Buenos Aires pp. 279-290.
- Cabrera, Ernesto (1993). "Magnitud de distrito y fórmula electoral en la representación proporcional", *Desarrollo Económico*, vol. 33, No 130, Buenos Aires, pp. 281-294.
- Cavarozzi, Marcelo (1986). "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955", en O'Donnell, Schmitter y Whitehead (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*, vol. 2, Buenos Aires: Paidós, pp. 37-78.
- Cox, Gary (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eaton, K. (2005). "Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990's", en S. Levitsky & V. Murillo (Eds.), *Argentine democracy: the Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Galiani, S., Torre, I., & Torrens, G. (2014). "Fiscal Federalism and Legislative Malapportionment: Causal Evidence from Independent but Related Natural Experiments" (No. 19995). *NBER Working Paper Series Fiscal*, Cambridge.
- Gelli, María Angélica (2001). *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, Buenos Aires: Ed. La Ley.
- Gibson, E.L., & Calvo, E. (2000). "Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 32-55.
- Gibson, E.L., Calvo, E., & Falleti, T. (2004). "Reallocative Federalism: Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere", en E. Gibson (Ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, pp. 173-196.
- Giraudy, A. (2007). "The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002)", *Latin American Research Review*, 42(2), 33-55.
- Grofman, Bernard, William Koetzle and Thomas Brunell (1997). "An integrated perspective on the three potential source of partisan bias: Malapportionment, Turnout differences and the geographical distribution of Party Votes Shares", *Electoral Studies* 16 (4), pp. 457-470.

- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (1998). *El Federalista*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Jones, M., & Hwang, W. (2005). "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress", en S. Levitsky & M. V. Murillo (eds.), *Argentine Democracy: the Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P.T., & Tommasi, M. (2002). "Amateur Legislators - Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*, 46(3), 656-669.
- Lee, Frances y Bruce Oppenheimer (1999). *Sizing Up the Senate. The Unequal Consequences of Equal Representation*, Chicago: Chicago University Press.
- Mainwaring, Scott (1999). *Rethinking Party System in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford: Stanford University Press.
- Monroe, Burt (1994). "Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity", *Electoral Studies*, 13 (2): 132-149.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE.
- Remmer, K.L., & Wibbels, E. (2000). "The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina", *Comparative Political Studies*, 33(4), 419-451.
- Reynoso, Diego (2002). "Las consecuencias políticas de la sobre-representación distrital", *Política y Gobierno*, vol. IX No 2 CIDE, México.
- Reynoso, Diego (2004). *Votos ponderados. sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, México: MAP-FLACSO.
- Samuels, David and Richard Snyder (2001a). "The value of a vote: Malapportionment in Comparative Perspective", en *British Journal of Political Science*, 31, pp. 651-671.
- Samuels, David and Richard Snyder (2001b). "Devaluing the vote: Latin Americas Unfair Election", *Journal of Democracy* 12 (1), pp. 146-159.
- Stepan, Alfred (1999). "Federalism and Democracy: Beyond the US Model", *Journal of Democracy*, vol. 10, No 4, pp. 19-34.
- Taagepera, Rein y Matthew Shugart (1989a). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Vera Villalobos, Enrique (1994). *El poder de nuestro voto*, Buenos Aires: Planeta.

Documentos:

Textos de la Constitución Nacional de 1853 y reformas de 1860, 1866 y 1898.

Texto de la Constitución Nacional de 1949.

Texto de la Constitución Nacional 1994.

INDEC: Censos Nacionales de Población, Nómina de diputados de la Nación por distrito electoral: período 1854-1991(hasta el 31-5-1991). [Buenos Aires]: H. Cámara

de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Archivo, Publicaciones y Museo, Subdirección de Publicaciones e Investigaciones Históricas, 1991.

Nacional • LEY 22.847 • PODER EJECUTIVO NACIONAL (PEN) • Ley de convocatoria a elecciones de autoridades nacionales, provinciales y municipales de la Capital Federal y del Territorio Nac. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur el 30/10/83 • Boletín Oficial 14/07/1983 - ADLA 1983 - C, 2543.
Nacional • LEY 22.838 • PODER EJECUTIVO NACIONAL (PEN) • Sistema electoral nacional • Boletín Oficial 28/06/1983 - ADLA 1983 - C, 2502.

El control parlamentario en Argentina: evidencia de dos patrones



Cecilia Galván*

Resumen

Los congresos tienen tres funciones básicas: representar, legislar y controlar. Es esta última función la que se analiza aquí. Se pretende describir e interpretar los patrones que se han establecido en la lógica del control parlamentario en la Argentina en la nueva democracia iniciada en 1983. El hallazgo es que, luego de 2003, si bien el vínculo interinstitucional adquiere trayectorias similares a las democracias contemporáneas, es novedoso para el presidencialismo argentino, ya que se instala la lógica de la agenda legislativa presidencial. Esta innovación del proceso legislativo se combina con una decadencia institucional del funcionamiento de la Cámara de Diputados. El uso individual de las herramientas de control sigue presente, aunque comienza a ser una herramienta exclusivamente utilizada por diputados de la oposición y además es bloqueada por las mayorías oficialistas.

Palabras clave: Presidencialismo - Argentina - control parlamentario.

* Licenciada en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires. Doctorando en Ciencia Política en la Universidad de San Martín. Ex becaria del Conicet y actual investigadora en el proyecto UBACYT “La calidad de la democracia y los vínculos entre la ciudadanía y la política en la Argentina reciente”. Sus temas de estudio son los controles horizontales en las democracias contemporáneas, las instituciones políticas y las coaliciones electorales. Actualmente es profesora en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad del Salvador y asesora en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

1. Introducción

Las instituciones reciben el impacto de las transformaciones sociales. A la inestabilidad presidencial (problema central de la agenda política 2000-2003) le sucedió un período de tres presidencias ininterrumpidas y del mismo signo político. Si bien el Poder Ejecutivo logró fortalecerse en este período, el Congreso comenzó a transitar el andarivel de la recomposición del partido de gobierno y se ensayaron nuevas dinámicas de interacción interinstitucional. Como planteó Amorim Neto, el primer gobierno luego de la transición inestable entre los gobiernos parlamentarios y electorales consistió en generar coaliciones *ad hoc* con baja estabilidad (Amorim Neto, 2005).

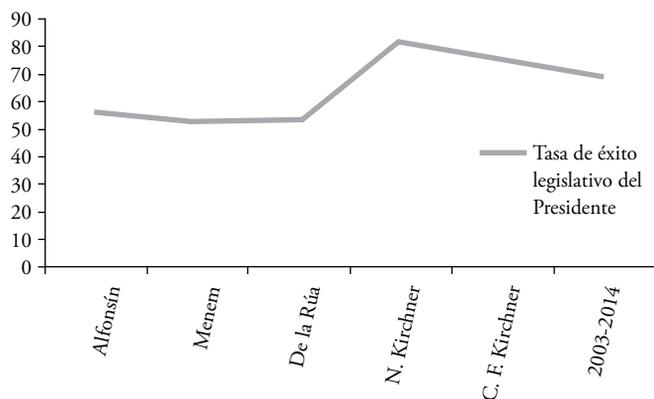
A la luz de la relevancia de los estudios legislativos para entender el presidencialismo y la democracia, este trabajo indaga sobre la trayectoria, desde la dimensión del control parlamentario, que tuvo el Congreso argentino en los últimos años. Para ello se estudian los mecanismos de control parlamentario de la Cámara de Diputados, cómo se usaron, y se pregunta si ha emergido un patrón de control parlamentario en los últimos años, distinto al primer período democrático.

Los congresos tienen tres funciones básicas: representar, legislar y controlar. La función de representación se robustece cuando los mecanismos de acceso a las bancas y a las listas partidarias no distorsionan las preferencias de los votantes y de los afiliados.

La función de legislación depende de la relación interinstitucional con el Poder Ejecutivo. Sin embargo, hay evidencia suficiente para suponer que, si bien la sanción de leyes es jurisdicción propia del Poder Legislativo, la tendencia en las democracias contemporáneas es el dominio de la agenda del Ejecutivo sobre el Legislativo. Esto se corrobora en el “éxito” en la aprobación de los proyectos de los ejecutivos de los países europeos, caracterizados por regímenes de corte parlamentario, que poseen tasas de aprobación del 90% (Olson, 1994:85). En América Latina, en países como Paraguay, Honduras, Panamá, Chile, Perú y Bolivia, la tasa de éxito legislativo se encuentra entre el 70% y el 80%. En Argentina, puntualmente, la trayectoria del predominio de la agenda legislativa del Ejecutivo tiene dos ciclos bien diferenciados: el primero (1983 a 2001), donde los presidentes enfrentan un Poder Legislativo “reactivo” (Cox y Morgenstern, 2001), esto es, reticente a aprobar las propuestas presidenciales, y otro, a partir

del 2003, donde el éxito legislativo alcanza los niveles promedio más altos de la región.

GRÁFICO 1. Tasa de éxito legislativo del Presidente.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Por último, la función de control de las actividades del Poder Ejecutivo se orienta a evitar la discrecionalidad en el ejercicio del poder. Esta función desde las legislaturas, ante una creciente lógica de imposición de agendas legislativas presidenciales, debería ir en aumento a medida que crecen en relevancia las propuestas del Poder Ejecutivo.

Es esta función la que se analiza aquí. Se pretende describir e interpretar los patrones que se han establecido en la lógica del control parlamentario en la Argentina en la nueva democracia iniciada en 1983.

2. Los mecanismos y las agencias de balance

La bibliografía convencional divide los mecanismos de control entre verticales y horizontales. La metáfora espacial indica el eje de operación de las instituciones de control. El trabajo clásico de O'Donnell entiende que para la calidad de las nuevas democracias la falta de *accountability* horizontal es la causante

del pobre rendimiento institucional, entendida como el control rutinario de la validez y la legalidad de las acciones del Ejecutivo por parte de otras agencias públicas. Este déficit de *accountability* horizontal resiente la calidad de la democracia distorsionando el intercambio político entre los actores, potenciando unos y silenciando otros, contribuyendo finalmente a lesionar también la *accountability* vertical (aquella que se ejerce en el acto electoral mediante el premio o castigo al partido de gobierno).

Dentro de las agencias de control horizontal está el Poder Legislativo. Para poder ser efectivamente un órgano de control debe tener y utilizar herramientas de control. Las herramientas de control usuales que poseen las legislaturas son: los pedidos de informes orales y escritos, la interpelación a los ministros, la constitución de comisiones de investigación y el juicio político. En este trabajo estudiamos las dos herramientas más utilizadas en el Congreso argentino: los pedidos de informes escritos y los pedidos de constitución de comisiones investigadoras.

En primer lugar, los pedidos de informes tienen como objetivo obtener información sobre cualquier acto de gobierno, funcionan como mecanismos de información sencillos y simples para ejercer las atribuciones que los legisladores poseen para controlar. La particularidad de dicho instrumento reside en identificarse como una herramienta que funciona como instrumento propio del legislador y no de la mayoría de la Cámara, asociando el derecho de información con el ejercicio individual. Sobre estos, el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación establece las pautas de procedimientos para llevar a cabo las funciones, deberes y obligaciones que la Constitución Nacional asigna a la Cámara de Diputados. En relación con el poder de información e investigación que tiene el Congreso en el reglamento vigente de la Cámara de Diputados, se estipula (artículo 204) que los pedidos de informes escritos, promovidos como proyecto de resolución (artículo 115), deben seguir el procedimiento habitual de un proyecto. Es decir, deben esperar el giro a comisión, obtener una mayoría en la misma, y se establece que sólo en el caso de que obtuviere unanimidad pasará a Presidencia para que, sin otro trámite, sea girado al Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, la creación e integración de comisiones especiales o de investigación se rigen por los artículos 104 y 105 del reglamento. El artículo 104 establece la posibilidad de crear comisiones especiales. Dentro de esta nómina se

entiende que se ubican las comisiones referidas a la investigación. Por su parte, el artículo 105 establece que todas las comisiones (permanentes o especiales) tienen la misma forma de integración. Es decir, establece que la integración de las comisiones especiales referidas a funciones de control “se hará –en lo posible– en forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara”. A su vez, debido a que las comisiones de investigación o especiales son agencias temporales, no tienen un reconocimiento especial en el reglamento. Por lo que tampoco se les asignan poderes determinados y/o específicos, sino que las mismas se incorporan en cada proyecto de ley o resolución, de acuerdo al camino elegido por el legislador. Así es que desde 1983 a la fecha, y en relación con la función de control por parte del Congreso de los actos del gobierno y a los funcionarios, teniendo en cuenta el reglamento, para la aprobación de una Comisión Especial, se debe contar con el apoyo de una mayoría simple parlamentaria, y por lo tanto, constituyen herramientas mayoritarias.

¿Qué nos dice la evidencia empírica sobre la utilización efectiva de dichos instrumentos de control parlamentario?

3. El uso de los mecanismos

En un artículo publicado en 2006, Valeria Palanza encontraba, estudiando el uso de los pedidos de informes en Argentina entre 1990 y 2001, que dos tercios de los mismos eran contestados por el PEN, casi un tercio no eran respondidos y un pequeño universo de pedidos de informes no eran tratados (5,81%). Otro de los hallazgos empíricos de ese estudio señalaba que la utilización de los mismos no era un recurso exclusivo de la oposición sino una forma de interacción entre Legislativos y Poder Ejecutivo, en tanto era una herramienta utilizada también por los legisladores del partido oficialista.

Esta evidencia empírica fue un aporte esencial para comprender la dinámica de la política parlamentaria en la década de los noventa. Es relevante puesto que desafía la intuición convencional (que sólo la oposición tiene interés en controlar) y porque muestra una dinámica de la función de control del Legislativo que, lejos de estar bloqueada¹, es asidua, constante y un recurso de poder

1 Independientemente de las motivaciones del inicio del Proyecto de Resolución.

para los legisladores. En términos institucionales, por otra parte, muestra una cámara donde los recursos de control pueden utilizarse.

Los datos del período post 2003² en estudio muestran otro patrón. Si en relación con los pedidos de informes en el período 1990-2001 (Palanza, 2006) se observaba un recorrido que iniciaba con el despacho de la Comisión, la aprobación y la respuesta del PEN y el uso de esta herramienta por parte del oficialismo como de la oposición, en el período 2003-2015 se constata que la herramienta se ha transformado en un proyecto de resolución que se inicia aun sin tener expectativa de despacho, y es exclusivamente una herramienta de la oposición.

TABLA 1. Cantidad de pedidos de informes presentados y aprobados 2003-2015.

Año	Cantidad de pedidos de informes presentados	Cantidad de pedidos de informes aprobados
2003	840	308
2004	1.193	491
2005	1.124	187
2006	844	126
2007	788	56
2008	870	76
2009	798	44
2010	1.078	132
2011	856	143
2012	1.266	89
2013	1.058	3
2014	1.183	3
2015	901	0
Total	12.799	1.658 (12,95%)

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

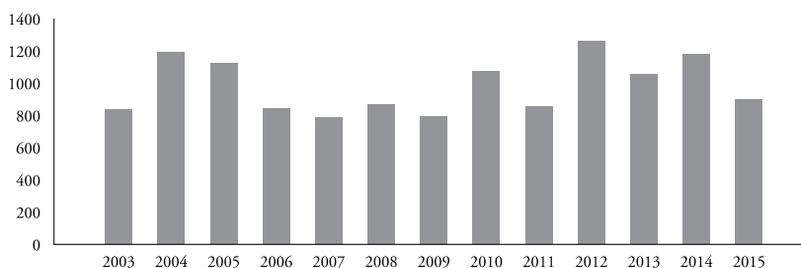
El proceso de decadencia de la herramienta de control es evidente: por un lado sigue patrones constantes el inicio de solicitud de pedidos de informes, que tie-

2 Pasado el período de inestabilidad que se inicia en diciembre de 2001 hasta mayo de 2003 (donde se da el fenómeno de presidencias de origen parlamentario). Ver Carrizo y Galván (2006).

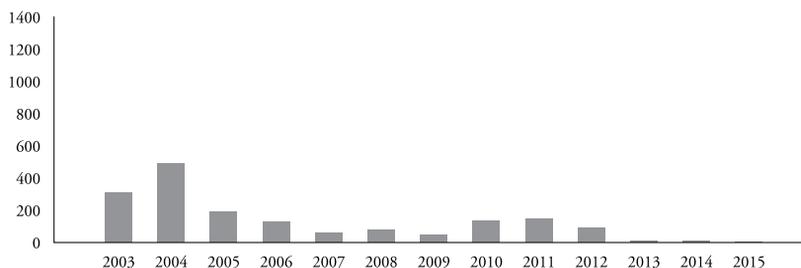
ne un promedio de 984 pedidos de informes por año. Sin embargo, en relación con la efectividad de esta herramienta, el período que estudiamos se inicia con un 36% de pedidos aprobados y finaliza con un 0% de aprobación, tanto en comisión como en el pleno. Es decir, estos proyectos ni siquiera tienen despacho de comisión.

GRÁFICO 2. Pedidos de informes 2003-2015.

Pedidos de informes solicitados



Pedidos de informes aprobados



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

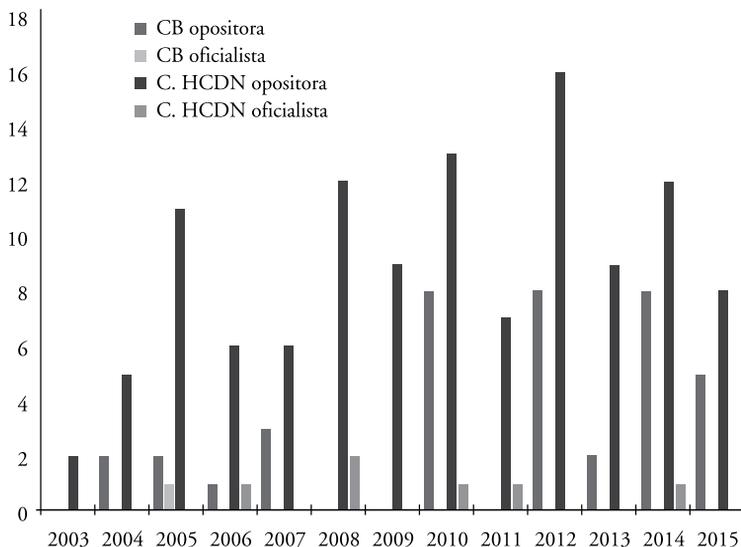
En relación con las comisiones de investigación, observamos que este recurso sigue un patrón bien característico de la herramienta de control de la oposición. Es prácticamente excluyente la solicitud de la constitución de comisiones especiales de investigación por parte de partidos y agrupaciones políticas

de oposición al partido de gobierno, independientemente de la mayoría que prevalezca en la Cámara.

Entre 2003 y 2015 se presentaron 159 proyectos de Ley y de Resolución que buscaban crear estas comisiones, de las cuales sólo 7 fueron iniciadas desde un diputado del partido de gobierno; es decir, un 4,4%.

En efecto, una aproximación cuantitativa a las iniciativas legislativas de los diputados en los últimos años indica que gran parte de su actividad está dirigida a presentar pedidos de informes y crear comisiones especiales de investigación con el objetivo de que el Congreso controle mejor. Sin embargo, el porcentaje de éxito de estas iniciativas, en particular en las comisiones de investigación presentadas por los que ejercen la oposición, antes y durante el ciclo de gobierno de los presidentes Néstor y Cristina Kirchner, es nula.

GRÁFICO 3. Cantidad de proyectos de creación de Comisiones Bicamerales y de Cámara de Diputados según tipo de legislador (oficialista vs. oposición)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Nota: C.B: Comisión Bicameral / C. HCDN: Comisión Cámara de Diputados.

No obstante, el Congreso argentino y la Cámara de Diputados de la Nación podrían realizar una tarea más eficiente en relación con las atribuciones que les asigna la Constitución Nacional y en relación con las expectativas que la ciudadanía proyecta en esta institución. En efecto, mientras el Congreso argentino es evaluado como uno de los más ineficientes de la región en términos de su función de control (ver García Montero, 2003; Béjar, 2007; Saiegh, 2010), su potencial de control a la luz de lo que establece la Constitución es elevado (Llanos y Mustapic, 2006).

4. Conclusión. Las herramientas de control del Poder Legislativo: entre la continuidad institucional y su discontinuidad en el uso

¿Podemos deducir algún patrón en la trayectoria del control parlamentario en la Argentina? A la luz de la información presentada en este trabajo, entendemos que efectivamente hay dos dinámicas bien diferenciadas en relación con la función de control que debería realizar el Congreso.

Por un lado, un primer patrón que combinaba vínculos reactivos en la función legislativa con una función de control efectiva en el uso de herramientas de control. De acuerdo con los datos de Palanza (2006), los pedidos de informes en el período 1990-2001 se aprobaban y además se contestaban. El uso no estaba restringido a la oposición, sino que más bien era un recurso utilizado por los mismos oficialistas.

Por otro lado, luego de 2003, si bien el vínculo interinstitucional adquiere trayectorias similares a las democracias contemporáneas, es novedoso para el presidencialismo argentino, ya que se instala la lógica de la agenda legislativa presidencial. Esta innovación del proceso legislativo se combina con una decadencia institucional del funcionamiento de la Cámara de Diputados. El uso individual de las herramientas de control sigue presente, comienza a ser una herramienta exclusivamente utilizada por diputados de la oposición y además es bloqueada por las mayorías oficialistas.

Podemos hablar de continuidad institucional en tanto los parámetros normativos para aprobar y regular las herramientas de control no han cambiado.

El reglamento de la Cámara de Diputados es obsoleto en cuanto a que todas estas iniciativas deben recorrer el mismo camino que una ley. Deben aprobarse en una comisión y luego en el pleno. A pesar de ello, las herramientas funcionaban. Luego de 2003 esto cambia radicalmente y observamos un vuelco en la capacidad de su uso que se traduce en el bloqueo de la función de control en un contexto de un Poder Ejecutivo que impone la agenda legislativa.

Referencias bibliográficas

- Béjar (2007). “La representación parlamentaria en América Latina. Las comisiones permanentes y los partidos en el Congreso”, *América Latina Hoy*, N° 47.
- Carrizo, C. y Galván, C. (2006). “Presidencialismo y conflictos políticos en Argentina. Sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983-2006)”, *Revista Colección*, UCA.
- Colomer, J. y Negroto G. (2003). “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, V. 10, N° 1.
- Figueiredo, A (2001). “Instituciones y política de control del ejecutivo”, *Dados*, vol. 44, Río de Janeiro.
- García Montero (2003). “El procedimiento legislativo en América Latina”, en *América Latina Hoy*, N° 38.
- Llanos, M. y Nolte, Detlef (2007). *Legislaturas reactivas, potencialmente activas*, México: WP.
- Llanos, M. y Mustapic, Ana María (comps.). *El control parlamentario en Alemania, Brasil y Argentina*, Buenos Aires: Eds. GIGA / Konrad Adenauer y Homo Sapiens.
- _____ (2003). “The role of Congress as an agency of horizontal accountability”, en Mainwaring y Welna (2003), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press.
- Manzetti y Morgenstern (2000). “Legislative Oversight: interest and institutions in the United States and Latin America”, ponencia presentada en la conferencia “Institutions, accountability and democratic governance in Latin America”, Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- McCubbins, Noll y Weingast (1989). “Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies”, *Virginia Law Review*, vol. 75, pp. 431-82.
- McCubbins y Schwartz. (1984). “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms”, *American Journal of Political Science*, vol. 28.
- Morgenstern y Nacif (2002). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

- O'Donnell, G. (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* vol 5, nº 1.
- _____(2000). "Further thoughts on horizontal accountability", borrador para la conferencia "Institutions, accountability and democratic governance in Latin América", Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- _____(2000). "Horizontal accountability in new democracies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Palanza, V. (2006). Delegación y control parlamentario en Argentina, en Llanos, M. y Ana María Mustapic (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Brasil y Argentina*, Buenos Aires: Eds. GIGA / Konrad Adenauer y Homo Sapiens.
- Saiegh (2010). "¿Jugadores activos o apéndices del Ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones", *Política y Gobierno*, Nº 1.
- Samuels, D. (2004). "Presidentialism and accountability for the economy in comparative perspective", *American Political Science Review*, vol. 98, nº 3, agosto de 2004.
- Schedler, Diamond y Plattner (1999). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Smulovitz y Peruzzotti (2002). *Controlando la política*, Buenos Aires: Temas.

La dimensión legislativa de la relación bilateral entre EEUU y Argentina



Juan Battaleme*

Resumen

El estado de las relaciones exteriores de los países se traduce a partir de diversas métricas: desde indicadores sencillos, como el desplazamiento de turistas, intercambios estudiantiles, hasta ayudas económicas de diversa índole, visitas de funcionarios de distinto rango, intercambios militares, inversión directa, etc., ayudan a determinar cómo se encuentra una determinada relación bilateral, ya sea en una secuencia histórica o en un período específico.

Signada por tensiones y desencuentros que se retrotraen a los inicios tempranos de la relación entre ambos países, resulta un lugar común mirar la relación existente solo en el máximo nivel de decisión, sin prestar atención al impacto, lazos y construcciones que otras dimensiones tienen en la misma.

La administración Macri y la administración Trump deberán reajustar sus estrategias internacionales como consecuencia de una estructura internacional que no cesa en su transformación como resultado de los cambios en la distribución de poder. Ese ajuste resulta imperativo para el primero, por una posición de mayor debilidad en el actual contexto, el cual comenzó ni bien se asumió el mandato, por ejemplo creando una secretaría de asuntos estratégicos y, desde la Presidencia, hablando de un “regreso o reinsertión de Argentina al mundo”.

Palabras clave: Relaciones bilaterales - Macri - Trump - estrategias internacionales - liderazgo - Congreso norteamericano - política exterior

1. La construcción de una relación bilateral

El estado de las relaciones exteriores de los países se traduce a partir de diversas métricas que exceden los datos que se obtienen, por ejemplo, del comercio internacional. Indicadores sencillos, como el desplazamiento de turistas, intercambios estudiantiles, ayudas económicas de diversa índole, visitas de funcionarios de distinto rango, intercambios militares, inversión directa, etc., suelen ayudar a determinar cómo se encuentra una determinada relación bilateral, ya sea en una secuencia histórica o en un período específico.

Esos datos, además, se mezclan con las percepciones e ideas preexistentes en la relación, formando expectativas acerca de determinados liderazgos y la incidencia que la misma puede tener en temas regionales o globales como así también la evolución posible.

La relación entre Argentina y EEUU forma parte de esa realidad, la cual es constantemente reconstruida sobre la base de una interacción compleja donde se funden ideología, frustraciones, historia, rivalidad aspiracional, pero también cooperación, empatía, convicciones comunes y personalidades de distinto tenor que han dejado su huella tanto en el Poder Ejecutivo y el Legislativo como en la sociedad.

Signada por tensiones y desencuentros que se retrotraen a los inicios tempranos de la relación entre ambos países (Tulchin, 1990), resulta un lugar común mirar la relación existente solo en el máximo nivel de decisión, sin prestar atención al impacto, lazos y construcciones que otras dimensiones tienen en la misma.

Esto incluye considerar a los distintos actores de la sociedad, tales como universidades, organizaciones del tercer sector, empresas, organizaciones sociales e incluso actores de la dimensión político-institucional, donde la agenda es establecida a partir de las competencias de ambos poderes legislativos, que en varias ocasiones suelen ser actores protagónicos aunque con una visibilidad menor—excepto en temas en extremo sensibles, donde la notoriedad sirve a los fines de presión política— y con una gran capacidad de veto.

La agenda de ambos países es multidimensional y cubre varios aspectos que van desde temas de diplomacia pública hasta aquellos que son considerados estratégicos (defensa y seguridad internacional), como por ejemplo el acuerdo entre Irán y Argentina por el atentado terrorista de la AMIA. En este acuerdo/

memorándum se negociaron términos en principio beneficiosos para Irán, lo cual replicó en duras críticas por parte del Congreso norteamericano, sectores de la comunidad judía internacional, el Estado de Israel y la oposición al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (*The Washington Post*, 2013).

El cambio de gobierno en Argentina y la última elección en EEUU producen un momento particular en la relación entre ambos países. La administración Macri y la administración Trump deberán reajustar sus estrategias internacionales como consecuencia de una estructura internacional que no cesa en su transformación como resultado de los cambios en la distribución de poder. Ese ajuste resulta imperativo para el primero, por una posición de mayor debilidad en el actual contexto, el cual comenzó ni bien se asumió el mandato, por ejemplo creando una secretaría de asuntos estratégicos y, desde la presidencia, hablando de un “regreso o inserción de Argentina al mundo”.

EEUU se encuentra en una etapa de reelaboración de su liderazgo con opciones evidentes en el plano político. La política norteamericana vista desde el Ejecutivo se debate entre un cierto aislacionismo, limitado por la posición estructural norteamericana, o un liderazgo basado en un arraigado internacionalismo liberal¹. El Congreso, con su tradicional rol de contrapeso, puede poner límites a las versiones más extremas de dichas políticas, como veremos en el desarrollo del presente trabajo.

Argentina comienza a revertir un largo proceso de entropía en materia de política exterior, que se orientó principalmente a los países que se consideran revisionistas del orden internacional actual. El estilo de gestión de la administración del Frente para la Victoria se centraba en el Poder Ejecutivo, donde el Legislativo solo trabajaba en la legitimación de las directivas emanadas desde la administración central. La política exterior se redujo a la validación de aquellas acciones que la administración Kirchner y luego Fernández de Kirchner consideraba adecuadas, las cuales en un significativo número de casos de la relación bilateral significaban oponerse en primer lugar a la administración George W.

1 Hasta no hace mucho tiempo atrás las posiciones eran un fuerte aislacionismo, el cual sigue siendo representado por Bernie Sander, y un repliegue moderado y ordenado que estaba representado por parte de los candidatos republicanos, como Ted Cruz o John Kasich. Dichas posiciones se encuentran registradas en Bremmer, 2015.

Bush (o Bush Jr.) y más tarde confrontar con la administración Obama² o a los efectos con el G-7 dentro del G-20, o con todo aquello que fuera de orientación sajona, amparados en el paraguas de las potencias emergentes y el nuevo orden de los BRIC (Brasil, Rusia, India, China).

En esa complejidad se sumerge el presente trabajo, estableciendo tres objetivos específicos. El primero es describir cuál es la incidencia que tiene el Congreso norteamericano en las decisiones de política exterior para entender cómo dicha institución de la democracia influye en las decisiones de este campo, las cuales –erróneamente– suelen ser atribuidas principalmente al Poder Ejecutivo, lo cual, si bien simplifica, resulta incompleto para entender la dinámica de la política exterior.

El segundo pone en el contexto electoral norteamericano la discusión acerca de cuál deberá ser el rol de EEUU en el sistema internacional, dado que esa discusión terminará afectando las prioridades de ese país en materia de política exterior y, por lo tanto, la futura relación con Argentina.

Con esos dos puntos firmemente establecidos podremos mirar cuál es la agenda internacional común a ambos países, a los efectos de ver cómo pueden colaborar sabiendo los límites y las posibilidades que existen como consecuencia de las diferencias en el diseño institucional, posición estructural y de las necesidades de ambos.

2. El Congreso norteamericano y la política exterior

Conocer la estructura de decisiones de un determinado país suele ser una tarea demandante por parte de quienes quieren estudiarlo. Analíticamente, la sim-

- 2 Argentina es un país donde la imagen positiva de EEUU es relativamente baja, en especial si comparamos con el resto de América Latina, con excepción de Venezuela (Pew Research Center, 2015). Eso explica por qué es relativamente sencillo para quien dirige la política exterior de Argentina tomar acciones como oponerse al ALCA y en plena Cumbre de las Américas realizar una contra-cumbre o interceptar un avión de transporte militar que venía a realizar ejercicios con las FFSS previamente pactados, confiscando claves y elementos sensibles de la comunicación. Esta situación de escasa prudencia bilateral explica los desplantes secuenciales en las reuniones multilaterales y el enfriamiento de la relación entre ambos países, que se caracterizó por una baja agenda parlamentaria entre ambos países durante los dos mandatos de Cristina Fernández.

plificación basada en algún nivel de decisión ayuda a entender un determinado aspecto del proceso, pero suele oscurecer las dinámicas que involucran a otros actores, por ejemplo los *lobbies* que se encuentran detrás impulsando o contrarrestando una determinada política³. El Congreso norteamericano, tanto su Cámara de Representantes –que actúa como el equivalente a nuestra Cámara de Diputados– como el Senado, es central en el armado, financiación y establecimiento de los objetivos de política exterior (comercial, tecnológica, de seguridad internacional y defensa), lo que se ve reflejado en las distintas comisiones que hacen a la vida parlamentaria norteamericana⁴ y en la ley de presupuesto que determina el destino de los recursos públicos para nutrir de fondos determinados programas de los distintos ministerios (Departamento de Estado, Defensa, Comercio, etc.)⁵.

En materia externa sus funciones se encuentran bien determinadas y el alcance de sus acciones es amplio, abarcando tantos temas como el Poder Ejecutivo, trabajando sobre una serie de tópicos que van desde la autorización para intervenir militarmente, la asistencia externa, la ayuda humanitaria, el comercio, el control de armas, migraciones, etc., hasta la aprobación en la designación de embajadores.

Sus funciones se encuentran explicitadas en la Constitución norteamericana en el capítulo 4 –artículos I y II–, donde se establece que tiene el poder para declarar la guerra, reclutar fuerzas militares, regular el comercio y proveer “asesoramiento y consentimiento” sobre tratados y designaciones (Hook, 2011).

- 3 Desde la academia, un importante número de autores trabaja sobre la relación entre intereses sectoriales y las estructuras gubernamentales, tanto en los procesos de decisión como así también en aquellos relacionados con la negociación. A los efectos de profundizar estos aspectos se recomienda la lectura de Putnam, 2007.
- 4 Relacionados con el campo externo, la Cámara de Representantes tiene los siguientes comités: Servicios Armados (Defensa), Presupuestos, Energía y Comercio, Relaciones Exteriores, Inteligencia, Ciencia Espacio y Tecnología, Apropiações, y el Comité de Medios y Fines (United States House of Representatives, Committees). En el caso del Senado, los comités son los siguientes: Servicios Armados (Defensa); Relaciones Exteriores; Comercio, Ciencia y Transporte; Energía y Recursos Naturales; Presupuesto y Apropiações (Congress.gov).
- 5 La ley vigente que debe consultarse para conocer en detalle el dinero que se destina a temas de política exterior, la cual se renueva año a año, es la HR 2772 Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2016 (06/05/2015). En el caso del Departamento de Defensa debe consultarse Foreign Assistance Act (1961), la cual establece las condiciones para llevar a cabo asistencia de un amplio rango en temas sensibles para la seguridad nacional norteamericana (Office of the Legislative Counsel). Ambas no son las únicas leyes relacionadas con el ambiente externo, pero son ciertamente las más sensibles.

La propia dinámica de la política norteamericana se ve reflejada en términos del control de los escaños en el Congreso, siendo fundamental en materia de la capacidad que ambos poderes tienen para establecer su agenda. Cuando cada uno de los partidos controla uno de los poderes, se produce el llamado “gobierno dividido”, afectando la efectividad de la política y, si las rispideces entre ambos partidos y sus respectivos poderes controlantes se vuelven frecuentes, se puede producir una parálisis gubernamental que afecte el funcionamiento de la administración pública⁶.

La dinámica existente en relación a cuál de los dos partidos controla un determinado espacio de poder y, por lo tanto, la agenda, ha provocado –al momento de negociar diversos acuerdos o realizar determinadas acciones– serias tensiones entre ambos poderes. La creciente desunión partidaria fue objeto de discusión de campaña por parte de Obama (GOP, 2016), que fracasó en lograr consensos de largo alcance.

En este sentido, el Congreso norteamericano tiene tres características que lo hacen diferente al Congreso de la República Argentina. La primera es la permanencia de sus miembros en materia de carrera legislativa: los miembros suelen ser reelectos en el 80% de los casos, lo que genera una dinámica de bajo cambio de bancas entre partidos. Esto genera cierta estabilidad en las posiciones de los miembros del Congreso, en especial en el campo internacional.

La segunda es la polarización y la unidad partidaria. Uno de los rasgos clave del Congreso norteamericano es la sujeción de sus miembros a sus distritos, anteponiendo siempre los intereses de los mismos frente a discusiones ideológicas. Sin embargo, en los últimos años se acentuó el proceso inverso, por el cual los representantes toman posiciones más rígidas en materia libe-

6 Cuando existe un gobierno dividido, la posibilidad de que el Congreso no apruebe el presupuesto federal se vuelve una realidad. Desde la era de Clinton, cuando el líder republicano Newt Gingrich en 1995 usó el Congreso para paralizar la administración pública como consecuencia de la rivalidad política existente entre ambos, hasta la paralización del gobierno federal de Obama como consecuencia de las discusiones parlamentarias con los miembros conservadores y más cercanos al Tea Party del Partido Republicano Ted Cruz, Mike Lee, y Mark Meadows, que terminaron cerrando el gobierno (*shutdown*) en el año 2013, esta situación incrementó el bipartidismo, las divisiones y los disensos internos, los cuales afectaron la coherencia en la política exterior de ese país, al igual que sucedió en la agenda doméstica (Forbes, 2013).

ral o conservadora, condicionando la política doméstica y la externa a partir de sus propias posiciones, lo que dificulta la agenda del consenso⁷.

Dicha polarización ha generado un sentido de ineffectividad para resolver los problemas del ciudadano, sumada a los escándalos por corrupción y el accionar de lobistas, llevando a un claro descenso de la aprobación del trabajo de los legisladores y aumentando el descontento público hacia el funcionamiento del Congreso, el cual se asocia a la política, la tercera característica (Hook, 2011).

Otra forma de analizar al Congreso norteamericano se vincula con la racionalidad del voto, la cual se ve afectada por cuatro factores que de alguna forma se presentan con mayor o menor intensidad en ambos congresos.

El primero de ellos es el llamado “factor situacional”, el cual se relaciona con los costos y beneficios de determinadas alternativas que puede aportar el Congreso. El segundo es conocido como el “factor ideológico”. En este caso, la racionalidad del voto se encuentra vinculada directamente con las creencias de los legisladores en relación con diversos temas que hacen a su esfera, pero también a su base de apoyo electoral. Ahí es donde aparecen las tensiones que emergen del rol del Estado en la sociedad, la responsabilidad frente a acciones en el sistema internacional, etc.

El tercero son los llamados factores de “cálculo electoral”. Además de votar según sus convicciones, parte del juego político les supone satisfacer las demandas y expectativas de sus bases de apoyo, por lo cual miran los costos y beneficios que determinada política generará en su electorado y si estas incrementan o no su popularidad. En este aspecto, leyes como la US PATRIOT ACT (HR 3162), entre otras que impactan sobre la vida de los ciudadanos

7 Según el sitio de opinión pública Pew Research Center, durante el año 2014 el 43% de los republicanos tiene una opinión muy desfavorable de los demócratas y un 36% los considera una amenaza a los intereses de la nación. Por su parte, un 38% de los demócratas tiene una visión desfavorable de los republicanos y el 27% considera a los republicanos una clara amenaza a los intereses del país. El llamado “centro”, que combina puntos de ambas agendas y que era el espacio desde donde se construía el consenso, se ha reducido del 49% de 1994 y 2004 a un 39% en 2014 (Pew Research Center, US Politics & Policy, 2014). Por su parte, el 50% de los ciudadanos estadounidenses consideró que su Congreso no sirve para gran cosa o es improductivo. El 37% consideró que algo llevó a cabo y solo el 8% señala que es mejor que en otras épocas (Pew Research Center, 2012). La aprobación de la labor del Congreso ronda el 16%, según la agencia Gallup (Gallup, 2017).

americanos, tienen consecuencias directas sobre las posibilidades electorales de los legisladores, afectando su posición al momento de votar.

Finalmente aparece el llamado “factor estratégico”, el cual se relaciona con la conducta individual de cada legislador en función de los votos que se comprometen a dar a los efectos de lograr apoyo para una determinada ley. Existen dos formas de acción: una es el intercambio de favores conocido como *logrolling* para conseguir un determinado objetivo (Jacobson, 1987), mientras que la segunda, y por cierto más habitual, es el “*tit for tat*” o te doy para que me des. Ambas prácticas, aun cuando comunes, han contribuido a cierto desprestigio de los legisladores.

Una consideración final que afecta a la política exterior es la forma que asume la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la concordancia (o no) que entre ambos se traba cuando deben definirse políticas y en especial en aquellas que son sensibles para alguno de los partidos, como puede ser la seguridad social, salarios, conflictos armados, presupuesto militar o acuerdos de libre comercio.

En este sentido, el rango de posibilidad de acción del Congreso va desde el acuerdo con el Poder Ejecutivo, pasando por la resistencia, el rechazo, o la independencia en relación con los temas que presenta la administración gobernante. Este tipo de conducta legislativa hace que en el caso de EEUU exista efectivamente una diplomacia que se ejerce desde el Congreso y que puede terminar comprometiendo –o complicando– a la Casa Blanca e inclusive limitar su margen de acción (Scott & Carter, 2002).

Dado el rol del Congreso como actor central en el proceso de formación y decisión de política exterior norteamericana, a continuación se verá el rol internacional de EEUU en función del entendimiento que hacen los actores políticos de la actual transición internacional.

3. EEUU: entre el aislacionismo limitado y el internacionalismo moderado

En el llamado “cinturón de Washington”, quienes integran el llamado “complejo de decisiones de la política exterior”⁸ discuten desde hace dos años

8 La idea de “complejo de decisores de la política exterior” es una traducción del concepto *Foreign Policy Executive*, utilizado por el realismo posclásico para entender la relación existente

cuál debería ser la próxima “gran estrategia norteamericana”. Dicha discusión continúa vigente aunque ahora el Partido Republicano dirige el destino del país, recuperó el control de ambas cámaras e intenta promover cambios en las prioridades internas y externas del gobierno.

Con la finalización del segundo mandato de Obama, la discusión acerca del legado de su administración y el futuro del liderazgo norteamericano se interrelacionan, en un contexto de emergencia de líderes considerados de orientación populista —algo atípico para el sistema político norteamericano—, problemas transnacionales, competencia de globalizaciones y actores no estatales que se benefician de cierta ausencia de orden producto de un consenso internacional limitado. Asimismo, se están definiendo las lógicas relacionadas con las responsabilidades para con el mundo y, eventualmente, el grado de intervención que deberían asumir en el mismo.

Desde el mundo académico se han identificado tres alternativas estratégicas, y dos de ellas fueron discutidas por los candidatos presidenciales Hillary Clinton y Donald Trump.

La alternativa que representa Donald Trump (y en gran medida el ex candidato demócrata Sanders)⁹ es la de un aislacionismo que por la propia posición estructural de Norteamérica, de implementarse, sería limitado en el mejor de los casos.

Esa postura supone tener la capacidad de aislarse de ciertos problemas de la globalización, manteniendo cierta capacidad de actuar para resguardar sus intereses nacionales allí donde se vean amenazados. Además, supone bajar la prioridad, uso y rol de las instituciones internacionales, ya que no contribuyen con el interés norteamericano. Detrás de esta concepción existe una lógica de dejar hacer a otros actores en función de sus intereses siempre y cuando no perjudiquen a EEUU.

entre el ambiente internacional y los decisores al momento de ejecutar políticas exteriores en términos de movilización y extracción de recursos para lograr los objetivos o para controlar costos derivados de la distribución de poder.

9 Los lemas de campaña *America First* (Norteamérica en primer lugar) de Sanders y *Make America Great Again* de Trump reafirman la condición por la cual EEUU necesita comenzar a transitar un camino menos limitado por la dinámica internacional, y en cierto sentido dejar que el mundo se arregle sin el intervencionismo norteamericano (Stokes, 2016).

Al no poder aislarse efectivamente del mundo, actúa recortando compromisos presupuestarios, además de limitar los recursos que se destinan a determinadas alianzas, manteniendo cierta ambivalencia frente a los aliados y potenciales competidores.

Los recursos que no se destinan al sistema internacional se destinarían a fortalecer a EEUU, por ejemplo mejorando su instrumento militar para recuperar una capacidad de disuasión que consideran perdida (Bremmer, 2015), a reconstruir la infraestructura del país, lo cual es prioritario. De esta manera, hay que usar esos ingentes recursos que se destinan al sistema internacional a los distintos distritos electorales que lo necesitan; esto incluye no firmar acuerdos comerciales contraproducentes y retirarse de aquellos que no ayudan al pueblo norteamericano, como por ejemplo el Acuerdo TransPacífico (TransPacific Partnership-TPP).

La segunda postura se relaciona con una visión vinculada al llamado “balance fuera de costas” (*off-shore balancing*) ordenando prioridades internacionales, fortaleciendo el componente aeronaval, limitando la presencia de ultramar a aquellas áreas específicas donde la rivalidad estratégica existente entre las grandes potencias puede desestabilizar el mundo y en especial la seguridad norteamericana, aceptando que un número mayor de actores hagan su parte en el concierto de naciones y en especial en materia de imposición de orden internacional contra actores no estatales y aquellos desafíos regionales que atenten contra su seguridad, incluyendo aceptar que van a existir nuevos socios nucleares eventuales, como Japón o inclusive Alemania.

Esta segunda estrategia, la cual se encuentra discutida de manera activa en el mundo académico pero no tanto entre los asesores políticos de ambos candidatos, supone una conducta política relacionada con la restricción, algún grado de repliegue y reacomodamiento de prioridades (Posen, 2014; Mandelbaun, 2010; Mearsheimer & Walt, 2016), lo cual permitiría a EEUU navegar las turbulentas aguas de la transición internacional.

La tercera opción es la encarnada quien fuera la candidata demócrata, Hillary Clinton, continuando con una tradición arraigada en los sectores liberales y cimentada sobre la base del internacionalismo liberal, pero de alguna forma un poco más moderado en la actual etapa, como consecuencia de una menor existencia de recursos disponibles y las críticas generadas por etapas previas de

intervencionismo. A diferencia de las anteriores, donde existe una discusión acerca del liderazgo y sus límites, la posición representada por la candidata demócrata no discute el liderazgo como tal ya que es un hecho dado, el cual asume que para lograr estabilidad es necesaria cierta exportación de valores que se reflejan en el sistema de vida norteamericano, lo cual con el tiempo contribuirá eventualmente a la paz.

En términos de certidumbre y previsión internacional continúan apostando a la construcción de un orden multilateral donde su rol ordenador se mantiene sólido, usa sus alianzas y recursos para estabilizar conflictos de distinta índole siguiendo la lógica del pacificador, pero ahora con la ayuda de otros actores que regionalmente sean relevantes, compartiendo el “peso de la carga” de tener que ordenar el sistema. La no proliferación, los regímenes autocráticos, el terrorismo, el crimen organizado, la inestabilidad financiera internacional son problemas de seguridad nacional de EEUU, pero también del mundo; por lo tanto, su intervención en esos asuntos permite construir un orden internacional mejor, siguiendo el lema de Madeleine Albright acerca de la “Nación indispensable” (Ikenberry, Brooks & Wholphorth, 2013).

Bajo la presidencia de Bill Clinton estos preceptos guiaron la política exterior, la cual no estuvo exenta de críticas pero tampoco de defensores¹⁰. Esta conceptualización vuelve a estar en la arena política norteamericana, partiendo de la base de que la condición hegemónica norteamericana puede ser empleada para el bien de todo el sistema.

Esa posición no está exenta de que se reconozcan los límites que EEUU tiene para liderar en el sistema internacional. La premisa de “liderar desde atrás o encubiertamente” por parte de la administración Obama se probó insatisfactoria y muy criticada por el ala republicana del Congreso¹¹, algunos por ser

10 Un debate formidable y sobre la política exterior de EEUU se produjo en la era de Bill Clinton entre dos conocidos expertos en este campo. Michael Mandelbaun, un crudo detractor, expresó sus críticas en su artículo “Foreign Policy as Social Work” (Mandelbaun, 1996). Por su parte, Stanley Hoffman defendió la posición internacional de Clinton (Hoffman, 1996). Volver a las raíces y desacoplarse parcialmente del mundo o continuar con la agenda liberal expansiva. Un debate que no está cerrado en los círculos intelectuales norteamericanos.

11 El ala republicana del Congreso se resistió activamente a la intervención en Libia y fue duramente criticada por no lograr un consenso bipartidista para intervenir en Libia (*The New York Times*, 2011). Asimismo, se criticó a Obama por su repliegue de Irak y las consecuencias que tuvo para

insuficientes, otros por ser “cobarde”, y otros por no condicionarse con las necesidades norteamericanas. Esa premisa estuvo muy presente en la intervención norteamericana en Libia y en la campaña contra el ISIS.

En este sentido, la discusión se trasladaba al tipo de liderazgo que proponían los candidatos a sucederlo y que, en definitiva, se ataba a la estrategia general para el país. Para Hillary Clinton, el mejor liderazgo es el que plantea hacerlo “desde el centro” de la escena internacional, justamente porque su estrategia internacional demanda un rol activo de EEUU en una serie de agendas y temas. Un liderazgo distinguible de las potencias emergentes, claro y con una visión determinada, contribuiría al orden internacional generando estabilidad. Finalmente, para los sectores conservadores no hay mejor liderazgo que aquel que se ejerce con el ejemplo y la fortaleza, y eso no viene dado por el grado de intervención que se genere afuera sino por reconstruir las capacidades de poder internas y dejar que otros se hagan cargo de sus problemas e incrementen su presencia y recursos para resolver los problemas comunes a todos. “El liderazgo se reafirma a través del ejemplo a seguir y no mediante la intervención” es algo que exponen con fuerza aquellos que llaman a una política exterior menos intervencionista en todos los aspectos que hacen a la gobernabilidad internacional.

Quienes deciden tanto en el nivel Ejecutivo, en el parlamentario, junto con aquellos que influyen en la estructura de dichas decisiones, debaten sobre la capacidad que EEUU tiene para generar orden y estabilidad en el sistema internacional.

En este sentido, no existen decisiones sencillas acerca de la mejor manera de resolver este *conundrum* ya que sus intervenciones generan tensiones y críticas, pero su ausencia también provoca una situación similar¹².

Estas controversias y discusiones para determinar el futuro rumbo de la política exterior norteamericana abrieron un período de expectativas e incerti-

la estabilidad de la región (*The Huffington Post*, 2014), entre otras situaciones de política internacional donde sus decisiones fueron cuestionadas por la Cámara de Representantes y el Senado. Obama fue intensamente criticado por señalar que la posición de liderazgo norteamericano no siempre va a ser siempre en primera línea, cediendo dicho liderazgo a otros. Ese enfoque se transformó en la llamada “Doctrina Obama” (*The Washington Post*, 2011).

- 12 El estribillo de la canción de la banda inglesa The Clash “Should I stay, or should I go” resume muy bien el momento estratégico norteamericano y el tipo de discusión que en este contexto se produce. Para una profundización de dichas discusiones se recomienda Battaleme, 2015.

dumbres aun cuando existan ciertas limitantes estructurales que hacen que las variaciones de posturas entre la administración Obama y la nueva administración no sean inmediatas ni abruptas.

Esta situación permite a los actores de la región, en especial a Argentina, encontrar un espacio diferente desde donde estructurar la relación con EEUU luego de años de relación deteriorada por las divergencias estratégicas y la visión sesgada de los asuntos internacionales por parte de la administración Fernández de Kirchner, junto con elementos y acciones de índole personal que afectaron la relación hasta llevarla a niveles de mera formalidad. Procedamos entonces a analizar cuál fue la herencia en términos de agenda tanto en sus aspectos negativos como positivos, para poder describir dónde puede anclarse la relación en el próximo período presidencial.

4. EEUU y Argentina: de la divergencia a la convergencia

El presidente Obama visitó la Argentina a los tres meses de haber asumido la administración de Cambiemos liderada por Mauricio Macri, finalizando de esta manera una situación de indiferencia que se sostenía a lo largo del tiempo entre Argentina y EEUU, producto de los distintos roces que se sucedieron entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo como consecuencia de una serie de tópicos de agenda y demostraciones públicas que resultaron tóxicas entre los dignatarios de los respectivos países, en especial desde el 2007 hasta su finalización en el año 2015; esta situación se produjo también en los respectivos poderes legislativos, con picos de tensión cuando, por ejemplo, se produjo la requisición de un avión de transporte militar C-17, el asilo estadounidense al Sr. Antonini Wilson, o las críticas del Congreso norteamericano a la libertad de prensa en la Argentina y a la firma del controversial acuerdo con Irán.

Todas las administraciones que siguieron a la administración Menem y sus cuestionadas “relaciones carnales” siempre sostuvieron la necesidad de tener una relación madura y de mutuo beneficio con ese país. Sin embargo, ninguna pudo escapar a una combinación poco práctica de coyuntura, ideología y, especialmente en el caso de Argentina, una serie de frustraciones que provienen de épocas donde el apogeo del país sirvió para generar la vara y la dinámica competitiva entre ambos.

Dos son las fuentes de tensiones que el actual gobierno tiene que trabajar para desactivar, en especial en el plano interno. La primera se relaciona con la estridencia de las posiciones políticas, las críticas a la unipolaridad y el uso del poder por parte de EEUU tanto de forma actual como histórica.

La posición ideológica de la administración pasada actuó de freno para trabajar de manera constructiva en acuerdos y acciones mutuas en contra del crimen organizado, el terrorismo, la proliferación, entre otros. Mientras que la administración de Néstor Kirchner fue prudente en no confrontar en esta agenda, aun cuando tuvieron desavenencias mayores como el ALCA o la guerra de Irak, ese espacio de rispidez se trató de limitar, al menos en las etapas iniciales de la administración. Por su parte, la administración Fernández de Kirchner rompió el espacio de cooperación preexistente en estos temas¹³, sumándose una retórica agresiva en las reuniones del G-20 o en diversos foros internacionales por temas relacionados principalmente con el tema de la deuda y el pago a los tenedores de bonos en default¹⁴, siempre acompañada por el Congreso, donde la mayoría se alineaba a su posición con proyectos de ley o declaraciones críticas sobre el accionar de EEUU en América Latina.

EEUU tampoco estuvo exento de usar la ideología en la relación con Argentina. Durante la crisis económica, Duhalde pensó que como consecuencia de las buenas relaciones pasadas entre ambos países Argentina recibiría ayuda por parte de ese país en sus negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y el G-7, cuando en realidad la administración Bush había decidido hacer de la situación del país un caso testigo de su política para mercados emergentes.

13 Retiró a los agentes de la ATF que estaban en Argentina, se terminó el acuerdo para tener un enlace en la J-TIAF que es un espacio desde donde se realizaba intercambio de información para el combate del narcotráfico.

14 Los incidentes entre ambas administraciones fueron varios y de múltiples vertientes. A partir del 2011 se hicieron evidentes y más cercanos unos de otros en el tiempo: la decisión de exclusión por parte de la administración Obama de dejar afuera a la Argentina; Héctor Timmerman criticó el envío de dos policías de la fuerza metropolitana a una escuela de entrenamiento, argumentando que en la misma se enseñaban tácticas represivas; durante el 2014, Cristina Fernández, en un acto público, señaló que si algo le pasaba a ella deberíamos “mirar para el Norte”. El deterioro de la relación fue tal que la propia secretaria de Asuntos Hemisféricos Roberta Jacobson reconoció que los últimos cinco años fueron particularmente duros en la relación entre ambos países (Sullivan & Nelson, 2016).

Como se puede apreciar, la ideología nunca fue un problema atribuible a uno solo de los dos lados (Russell y Tokatlian, 2004).

La segunda fuente de tensión es en el plano de los intereses económicos y políticos, donde los problemas existentes para generar complementariedad entre ambos países suelen ser complejos. Argentina priorizó que su relación económica con China y con Rusia en detrimento de EEUU, con consecuencias directas en otros planos, como el de la seguridad militar, al aceptar la instalación de una base china de seguimiento de cohetes en territorio patagónico sin el debido debate parlamentario como consecuencia de la mayoría automática existente por parte del Frente para la Victoria.

Fuera de la rivalidad discursiva que siempre acompaña y refuerza las divergencias entre los países, EEUU reconoce un rol a la Argentina en el contexto latinoamericano como consecuencia de su tamaño económico y político (siendo la tercera economía en la región), la vastedad de sus recursos naturales y las oportunidades de negocios que representa en un contexto donde la economía internacional demanda expandir las redes comerciales y financieras.

Sin embargo, el grado de atención y proactividad de ese país hacia la Argentina está determinado por la dinámica periférica que se establece entre ambos, que afecta las prioridades de los dos países¹⁵, pudiéndose señalar que somos importantes en comparación con otros países pero no prioritarios.

En este sentido, se puede señalar que la asistencia norteamericana a la región varía año a año, siendo aproximadamente de dos mil millones de dólares en total, de los cuales una parte sustancial va a América Central y el Caribe, luego la Región Andina y en una proporción sensiblemente menor al Cono Sur¹⁶. En ese contexto, Argentina recibe en concepto de ayuda directa entre Estados cerca de U\$S 600.000 (2015)¹⁷.

15 La existencia de tres periferias que están afectadas por la dimensión geográfica en términos de proximidad, el grado de inestabilidad que generan y las contingencias que generan creando inseguridad a EEUU determinan el grado de intervención, la cantidad de ayuda y las prioridades bajo las que se determinan los objetivos políticos norteamericanos (Russell & Calle, 2007).

16 Esa ayuda se reparte en diversos programas en las siguientes áreas: Militar (FME, IMET), Seguridad Doméstica y Policía (INCLE, NADR), Estratégicos y Políticos (ESF), Humanitarios (PL 480) y Desarrollo (DA, GHP) (Meyer, 2016).

17 En el año 2012 se recibieron U\$S 1.038.000 dólares, comenzando una declinación constante (Meyer, 2016).

En términos estratégicos, la “normalización” de la relación ha generado expectativas en ambos lados. Sin embargo, las urgencias y necesidades difieren de un país al otro; producto tanto de su posición estructural, y de las propias de la política doméstica, imponen a la Argentina una premura mayor en términos gestuales, pero así también en relación con las necesidades concretas de inversión genuina y acceso a capitales.

Es por ello que la agenda legislativa se concentró en aprobar el pago a los tenedores de bonos en default al inicio del mandato de Mauricio Macri (*Info-bae*, 2016), al mismo tiempo que dio por terminado el acuerdo con Irán, en función de no cumplir con los objetivos estratégicos argentinos y por el grado de repudio internacional que generó, entre otros, en el Congreso norteamericano, con duras críticas a la administración Fernández de Kirchner (Ros-Lehtinen, 2013), las cuales se profundizaron con la todavía irresuelta muerte del fiscal Alberto Nisman. A esa actividad parlamentaria se sumó el relanzamiento en términos burocráticos que se sucedieron entre los distintos ministerios, secretarías y burocracias, lo cual se tradujo en una multiplicidad de contactos bilaterales.

Por parte de EEUU, el primer gesto lo realizó el vicepresidente saliente Joseph Biden en el foro de Davos, señalando la necesidad de “discussed opportunities to strengthen bilateral relations in the coming year, including thorough increased cooperation on commercial and trade ties defense and security issues and educational exchanges” (Sullivan & Nelson, 2016). Ese evento dio lugar a la visita –en marzo de 2016– de un grupo de congresistas norteamericanos¹⁸ y en simultáneo comenzaron a fluir funcionarios de distintas áreas gubernamentales para poner en práctica aquello que el liderazgo político estableció como objetivo para la relación bilateral.

Además de los temas previamente mencionados, el Congreso norteamericano puso especial énfasis en las barreras al comercio que Argentina impuso al mundo y las dificultades para exportar productos al país, aun cuando EEUU es el tercer socio comercial de la Argentina en la región y tiene un superávit de US\$ 5.400.000.000. El total de la inversión norteamericana en el país es de

18 La delegación estaba compuesta por el jefe de la comisión de presupuesto (*appropriations*) Hal Rodgers y representantes tanto republicanos como demócratas, quienes visitaron el Congreso y el Ministerio de Defensa con una agenda abierta (US Embassy in Argentina, 2017).

U\$S 13.000.000.000 en diversos sectores (minería, manufacturas, energía, tecnología de la información, finanzas) y cerca de 500 compañías que hacen que la relación perdure en el tiempo más allá de las coyunturas políticas como señaló el actual embajador Noah Mamet, quien mientras tuvo limitados los accesos a los círculos políticos desplegó una fuerte actividad en el plano social profundizando lazos con distintas áreas de la sociedad civil.

Finalmente, un especial foco de tensión, que permanece desde 1996 y recae activamente tanto en los Ejecutivos como en los Legislativos de ambos países, son los temas relacionados con patentes¹⁹. El caso más reciente proviene del sector agropecuario, donde los agricultores han solicitado la intervención del Estado en la defensa de sus derechos frente a la multinacional norteamericana Monsanto por la semilla de soja, la cual representa el núcleo de las exportaciones agrícolas del país.

Entre ambos países, como se ha podido apreciar, la agenda es amplia, cubierta por múltiples sectores pero centrada en materia legislativa en temas económicos. Los desafíos futuros en términos de interdependencia suponen extender la agenda a un número cada vez mayor de temas involucrando al Congreso, aun cuando ello suponga límites y algunos aspectos de la relación bilateral queden limitados por la propia lógica política de un poder distinto al Ejecutivo.

5. Perspectivas

A modo de conclusión, se pueden señalar dos cuestiones. La primera es la disparidad existente en la relación entre ambos países como consecuencia no solo de la distribución de poder existente sino también del funcionamiento institucional. En este sentido, el rol del Congreso norteamericano es el de actuar como una barrera o un posibilitador en función de los temas de agenda y marcando los tiempos del debate político frente a las necesidades del Poder Ejecutivo. El Congreso en Argentina, al menos hasta la etapa que se cerró en 2015, actuaba como un legitimador de la dirección especificada por el Ejecutivo. En la etapa inaugurada por la nueva administración, las primeras medidas económicas internacionales clave tuvieron un

19 El representante para el comercio de EEUU (US Trade Representative) ha puesto a la Argentina en la llamada Special 301 Priority Watch List, que se encarga de ver aquellos casos que violan reglamentaciones relacionadas con patentes. Según esta área, el progreso ha sido mínimo como consecuencia de las constantes violaciones a derechos de autor, piratería y falsificaciones.

correlato en el Legislativo, no sin resistencia, y actualmente, en el plano doméstico y en menor medida en el internacional, comienzan a aparecer resistencias que parecerían vincularse más con la coyuntura de ausencia de mayorías que con una dinámica de diferenciación política del Legislativo frente al Ejecutivo.

La agenda actual se encuentra supeditada a las consideraciones que la actual administración tenga sobre América Latina y sus prioridades. Si bien no se espera que se produzca un cambio abrupto en el orden de prioridades, las mismas ciertamente se concentrarán en temas migratorios y comerciales, los cuales parecen ser sensibles para los votantes que Donald Trump dice representar.

La segunda cuestión se relaciona con la posibilidad efectiva de trabajar de manera conjunta con EEUU en forma sostenida. En este sentido, resulta necesario priorizar una bilateralidad multisectorial que aumente el grado de interpenetración entre ambos países mediante múltiples canales de contacto, involucrando ciertamente al Legislativo en actividades con ese país promoviendo acuerdos institucionales y no solo entre administraciones.

A diferencia de los años noventa, cuando la relación se estableció principalmente a partir de una buena sintonía entre los Ejecutivos y sus dependencias, se necesita que se generen un mayor número de lazos que se sostengan en el tiempo y fortalezcan la relación.

La ruptura de la etapa de sintonía previa al año 2001 es resultado del inicio de un ciclo expansivo y más disruptivo en política internacional por parte de EEUU como consecuencia de la guerra contra el terrorismo que vino después de los sucesos del 11-S, mientras que en Argentina fue el fin de un ciclo de prosperidad (artificial) que supuso la convertibilidad, dando comienzo a un nuevo período de divergencia que tuvo varios hitos y que parecería cerrarse con la asunción del presidente Macri, aunque la llegada al poder de Trump ha puesto alguna consideración adicional al respecto.

La agenda, aun cuando se focalice en lo económico, necesita profundizar en aspectos sociales, con una incidencia en la ciudadanía que permita mejorar la identificación entre ambas sociedades, para revertir una tendencia de desconocimiento y recelo mutuo existente, como señala el *Pew Research Center*. Si se logra avanzar de una forma amplia, no solo la agenda sino los lazos que se formen en períodos más favorables en la relación permitirán terminar o al menos ralentizar los ciclos de convergencia y divergencia, que tantos costos tienen para Argenti-

na y que no ayudan a fortalecer la bilateralidad entre ambos países. Construir a partir de intereses estratégicos comunes es mandatorio y primordial para Argentina, si no el relacionamiento siempre se terminará reduciendo a movidas. Si ambas administraciones logran avanzar de una forma integral en la relación, posiblemente el lema de relaciones maduras pueda llegar efectivamente a tener algún sentido.

Referencias bibliográficas

- Battaleme, Juan (2015). "EE.UU. y su posicionamiento global: el ajuste estratégico y la geopolítica de la declinación", *Cuadernos de Geopolítica*, Vol. 2 Nro. 1, 2015.
- Bremmer, Ian (2015). *Superpower: Three Choices for America's Role in the World*, New York: Penguin Publishing Group.
- Forbes (2013). "Why did the US Government shut down in October 2013?", <http://www.forbes.com/sites/quora/2013/10/03/why-did-the-u-s-government-shut-down-in-october-2013/#63aec1de527f>.
- Gallup (2017). "Congress and the Public", <http://www.gallup.com/poll/1600/congress-public.aspx>.
- GOP (2016). "The top 10 broken promises of the Obama Presidency", <https://www.gop.com/the-top-10-broken-promises-of-the-obama-presidency/>.
- Hoffman, Stanley (1996). "In Defense of Mother Theresa: Morality and Foreign Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 75 No. 2, March-April 1996.
- Hook, Steven (2011). *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power*, Cap. 5, CQ Press, Washington DC.
- Ikenberry, John (1996). "The Future of International Leadership", *Political Science Quarterly*, Vol. 111 Nro. 3, Autumn 1996.
- Ikenberry, John, Brooks, Stephen & Wholphorth, William (2013). "Lean Forward: In defense of American Engagement", *Foreign Affairs*, Vol. 92 No. 1, January-February, 2013.
- Infobae (2016). "El Senado convirtió en ley el pago a los holdouts", 31 de marzo 2016. <http://www.infobae.com/2016/03/31/1800841-el-senado-convirtio-ley-el-pago-los-holdouts-mas-dos-tercios-los-votos/>.
- Jacobson, Gary (1987). "Running Scared: Election and Congressional Politics in the 1980s", en McCubbins, Mathew & Sullivan, Terry, *Congress: Structure and Policy*, New York: Cambridge University Press.
- Mandelbaun, Michael (1996). "Foreign Policy as Social Work", *Foreign Affairs*, Vol. 75 No. 1, January-February 1996.

- Mandelbaun, Michael (2010). *The Frugal Superpower: America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era*, New York: Public Affairs Ed.
- Mearsheimer, John & Walt, Stephen (2007). *The Israeli Lobby and the US Foreign Policy*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Mearsheimer, John & Walt, Stephen (2016). "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy", *Foreign Affairs*, Vol. 95 Nro. 4, July-August 2016.
- Meyer, Peter (2016). "U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: Recent Trends and FY 2016 Appropriations", *Congressional Research Service*, January 7, 2016.
- Office of the Legislative Council, United States House of Representatives. "Foreign Assistance Act of 1961", <http://legcounsel.house.gov/Comps/Foreign%20Assistance%20Act%20Of%201961.pdf>.
- Pew Research Center (2012). "Large numbers see Congress as Unproductive", <http://www.pewresearch.org/daily-number/large-numbers-see-congress-as-unproductive/>.
- Pew Research Center, US Politics & Policy (2014). "Political polarization in the American public", <http://www.people-press.org/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/>.
- Pew Research Center (2015). "Charts on how the world views president Obama", http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/06/24/7-charts-on-how-the-world-views-president-obama/ft_15-06-26_obamaconfidence_3/.
- Posen, Barry (2014). *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, Ithaca: Cornell University Press.
- Putnam, Robert, "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", *Zona Abierta*, Nro. 74, Buenos Aires.
- Ros-Lehtinen, Ileana (2013). "Argentina and Iran's 'truth Commission' over AMIA is a Sham", 28 de enero 2013, <http://ros-lehtinen.house.gov/press-release/argentina-and-iran%E2%80%99s-%E2%80%9Ctruth-commission%E2%80%9D-over-amia-sham-ros-lehtinen-says>.
- Russell, Roberto & Calle, Fabián (2007). "La 'Periferia Turbulenta' como factor de expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina", ponencia presentada en el Programa Buenos Aires de Historia Política en el Siglo XX, 2007, en <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/russell1.pdf>.
- Russell, Roberto & Tokatlian, Juan Gabriel (2004). "Argentina, Brasil y EEUU: el desafío de una esfera de cooperación: reflexiones en torno a nuevas estrategias para la política exterior argentina", *Agenda Internacional*, Año 1 Nro. 2, Septiembre-Octubre-Noviembre 2004.
- Scott, James M. & Carter, Ralph G. (2002). "Acting on the Hill: Congressional Assertiveness in U.S.", *Foreign Policy, Congress and the Presidency*, Vol. 29, Autumn 2002.

- Stokes, Bruce (2016). *American Isolationism, with a very, very big stick*, <http://foreignpolicy.com/2016/05/17/american-isolationism-with-a-very-very-big-stick-trump-clinton-election/>.
- Sullivan, Mark P. & Nelson, Rebecca M. (2016). "Argentina: Background and U.S. Relations", *Congressional Research Service Report*, March 22, 2016.
- The New York Times* (2011). "Attack Renews Debate over Congressional Consent", <http://www.nytimes.com/2011/03/22/world/africa/22powers.html>.
- The Washington Post* (2011). "The Obama Doctrine: Leading from Behind", https://www.washingtonpost.com/opinions/the-obama-doctrine-leading-from-behind/2011/04/28/AFBCy18E_story.html.
- The Washington Post* (2013). "Argentina, Iran to Investigate '94 bombing of Jewish Center", https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/argentina-iran-to-investigate-94-bombing-of-jewish-center/2013/04/05/061c5354-9d2d-11e2-a941-a19bce7af755_story.html.
- Tulchin, Joseph (1990). *La Argentina y los Estados Unidos: historia de una desconfianza*, Buenos Aires: Ed. Planeta.
- United States House of Representatives, Committees, <http://www.house.gov/committees/>.
- US Embassy in Argentina (2016). "US Congress Delegation Visits Argentina", <https://ar.usembassy.gov/us-congress-delegation-visits-argentina-2/>).

Anexo

La tasa de reelección consecutiva en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Elecciones de 1985 a 2013

En el presente estudio se analizan las tasas de reelección consecutiva (TRC) de los diputados nacionales argentinos en las elecciones de 1985 a 2013. Se calcularon a partir de bases de **Dipudatos.info**, construidas con la información que brindan las páginas web de la Cámara de Diputados de la Nación (www.diputados.gov.ar) y de la Dirección Nacional Electoral (www.elecciones.gov.ar).

Por **tasa de reelección consecutiva** se entiende el porcentaje de diputados que, en cada elección y al término de su mandato, son electos para ejercer uno nuevo inmediato.

Para que el indicador revista efectivamente el carácter de “consecutivo”, se consideran solamente los diputados en ejercicio al momento de la elección para renovar el mandato. Se depuraron, por tanto, los renunciantes, incluso los que dimitieron para presentarse en la elección de mitad de término. También se excluye el caso de los diputados que, presentados como candidatos con la intención de renovar, no fueron efectivamente electos.

No se contemplaron las elecciones de 1983 por la imposibilidad fáctica de reelección consecutiva, siendo las inaugurales del actual período democrático. Sí se tuvieron en cuenta, por supuesto, los mandatos 1983-1985 y 1983-1987.

Puesto que el electorado elige de una lista completa de candidatos dados, las conclusiones a que se llega en el presente informe hablan más de la oferta política que de la demanda; y de la práctica dirigencial más que de la propiamente electoral –salvado el hecho de que el elector legitima esa práctica al refrendarla con el voto–. Se reconoce que la implementación de elecciones primarias debería contribuir a una mayor incidencia del electorado en la confección de esa lista definitiva.

TABLAS 1 y 2. Tasas de reelección consecutiva promedio del período 1985-2013, por distrito y por región.

Tasa de reelección consecutiva por región 1985-2013	
Región	TRC
Centro	23%
NOA	22%
Cuyo	22%
Total Cámara	21%
NEA	18%
Patagonia	15%

Tasa de reelección consecutiva por distrito 1985-2013	
Jujuy	31%
Santiago del Estero	25%
Capital Federal/CABA	25%
Buenos Aires	25%
Chubut	24%
La Rioja	24%
La Pampa	24%
Salta	23%
Santa Fe	22%
Mendoza	21%
San Juan	20%
Tucumán	19%
Formosa	19%
San Luis	18%
Córdoba	18%
Corrientes	15%
Misiones	15%
Chaco	15%

Río Negro	14%
Santa Cruz	13%
Catamarca	13%
Tierra del Fuego	12%
Neuquén	11%
Entre Ríos	9%
Total Cámara	21%

1) Durante el período estudiado y para el total de la Cámara, la tasa es del 21%

Esta baja tendencia de los diputados nacionales a repetir consecutivamente su mandato es valorada como negativa por la mayoría de los analistas especializados, que consideran que cortas carreras legislativas debilitan al Congreso, al restar a los diputados oportunidad de profesionalización¹.

Al contrario, otra visión de los hechos podría considerar el recambio (la otra cara de la baja reelección) como un rasgo de sana república, y pensar soluciones superadoras, como podría ser el fomento de equipos estables en bloques y hasta despachos que compensen la supuesta inexperiencia de los diputados y, de paso, desincentiven la utilización clientelar de los nombramientos. De esta forma, la profesionalización de la carrera legislativa estaría enfocada en los cargos inferiores al legislador, cuya función, aunque ciertamente también “profesional”, lo sería de un modo distinto al de sus colaboradores estables.

En cualquier caso, el solo análisis de la TRC de la Cámara de Diputados no autoriza conclusiones generales sobre la circulación o renovación de la clase política. Es práctica común que diputados salientes recalen alternativamente en otros estamentos de la vida pública, como los legislativos provinciales y ejecutivos. Un caso emblemático que ejemplifica esta observación es el de Aníbal

1 Ver, por ejemplo: Mustapic, Ana María, en “Después del ‘Que se vayan todos’ hubo una alta rotación en el Congreso”, diario *La Nación*, 20 de diciembre de 2011; y Jones et al. (2002), “Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, en: *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3, pp. 656-669.

Fernández, quien fue electo diputado en 2003 y renunció ese mismo año para ocupar sucesivamente los siguientes cargos: Ministro del Interior, Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Jefe de Gabinete de Ministros, senador nacional, Secretario General de la Presidencia de la Nación y, nuevamente, Jefe de Gabinete de Ministros.

2) Los valores por distrito indican que la provincia con mayor tasa de reelección es Jujuy (TRC 31%), mientras que en el extremo opuesto, con la menor tasa, se ubica Entre Ríos (TRC 9%)

Las variaciones por provincia no parecen ser tan relevantes y, al contrario, fuera de los extremos consignados de Jujuy y Entre Ríos, se desenvuelven cercanas al promedio.

3) La provincia y la ciudad de Buenos Aires se muestran con idéntico promedio (TRC 25%)

El comportamiento sinónimo entre ambos distritos puede resultar de interés para falsear la tesis de la disparidad de calidad en la práctica política entre ellos, lo que generalmente se argumenta en favor de la Ciudad Autónoma.

Queda para un próximo informe investigar si el aporte mayor a las reelecciones lo hacen los oficialismos o las oposiciones, dato que seguramente contornee mejor las diferencias de práctica política locales, si las hay en el punto que nos ocupa.

4) La región Centro tiene una TRC del 23%, levemente superior a NOA y Cuyo (22%)

Sugestivamente, la región Centro (que incluye los distritos de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, CABA y La Pampa) muestra un comportamiento similar a los agregados de NOA (Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, Jujuy) y Cuyo (San Juan, Mendoza, La Rioja, San Luis), sindicados por el imaginario popular como el arquetipo de la práctica política “caudillista” y, por tanto, sin renovación.

GRÁFICO 1. Composición de las nuevas camadas de diputados por elección, según inicien su primer mandato, renueven el mandato consecutivamente o hayan cumplido algún mandato anterior no consecutivo.

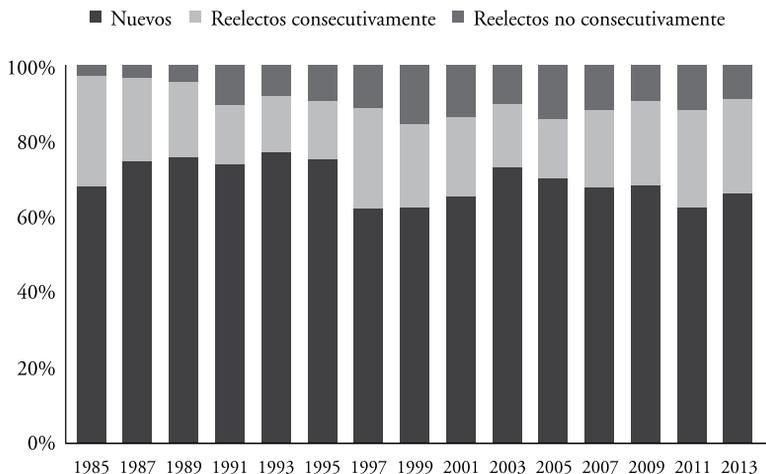


TABLA 3. Tasa de reelección consecutiva, por distrito y por elección, de 1985 a 2013.

DIPUTADOS: TASA DE REELECCIÓN CONSECUTIVA															
Elecciones de 1983 a 2013															
	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Total	30%	22%	20%	16%	15%	15%	27%	22%	21%	17%	16%	21%	22%	26%	25%
Buenos Aires	31%	14%	17%	20%	9%	20%	31%	37%	26%	26%	17%	23%	31%	31%	40%
Cap. Fed./CABA	31%	42%	23%	8%	15%	17%	31%	42%	23%	8%	8%	33%	23%	33%	38%
Catamarca	0%	50%	0%	0%	33%	0%	33%	0%	33%	0%	0%	0%	33%	0%	0%
Chaco	50%	33%	25%	0%	0%	0%	0%	33%	25%	0%	25%	0%	0%	0%	25%
Chubut	0%	33%	50%	0%	50%	0%	50%	67%	0%	33%	0%	0%	50%	33%	0%
Córdoba	44%	33%	44%	11%	22%	22%	22%	11%	22%	0%	0%	0%	11%	11%	11%
Corrientes	0%	0%	33%	25%	33%	25%	0%	0%	0%	25%	0%	25%	0%	50%	0%
Entre Ríos	20%	25%	20%	0%	0%	0%	20%	0%	0%	25%	20%	0%	0%	0%	0%
Formosa	0%	33%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	50%	0%	0%	33%	50%	33%	100%
Jujuy	0%	33%	0%	33%	33%	67%	33%	0%	67%	33%	67%	33%	0%	33%	33%
La Pampa	33%	0%	33%	50%	67%	0%	33%	0%	33%	0%	67%	0%	0%	0%	0%

Anexo. La tasa de reelección consecutiva en la Cámara de Diputados

DIPUTADOS: TASA DE REELECCIÓN CONSECUTIVA															
Elecciones de 1983 a 2013															
	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
La Rioja	50%	33%	0%	67%	0%	0%	0%	0%	50%	67%	50%	0%	0%	0%	50%
Mendoza	60%	20%	40%	0%	0%	40%	40%	20%	20%	0%	0%	20%	40%	20%	0%
Misiones	0%	50%	33%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	25%	0%	50%	67%
Neuquén	0%	0%	0%	0%	0%	0%	33%	0%	0%	0%	0%	50%	33%	50%	0%
Río Negro	0%	0%	0%	33%	50%	33%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	33%	0%
Salta	33%	0%	33%	25%	33%	0%	33%	25%	33%	50%	33%	25%	0%	25%	0%
San Juan	0%	33%	33%	0%	0%	33%	0%	0%	0%	0%	33%	67%	33%	33%	33%
San Luis	0%	50%	33%	0%	0%	0%	33%	50%	0%	0%	33%	50%	0%	50%	0%
Santa Cruz	33%	0%	0%	0%	33%	0%	67%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	33%
Santa Fe	67%	20%	22%	30%	33%	10%	22%	20%	22%	10%	11%	30%	11%	10%	11%
Santiago del Estero	0%	0%	0%	0%	0%	25%	67%	25%	33%	50%	0%	0%	67%	50%	67%
Tierra del Fuego	50%	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	50%	0%	50%	33%	0%
Tucumán	50%	20%	0%	20%	0%	0%	0%	20%	25%	20%	25%	40%	50%	20%	0%

TABLA 4. Tasa de reelección consecutiva por presidencia, de 1985 a 2013.

Tasa de reelección consecutiva por presidencia 1985-2013	
Raúl Alfonsín	24%
Carlos Menem	19%
Fernando de la Rúa	21%
Eduardo Duhalde	17%
Néstor Kirchner	18%
Cristina Fernández de Kirchner	24%

5) La TRC oscila entre un máximo del 30% en 1985 y un mínimo del 15% en las elecciones de 1993 y 1995

6) Las elecciones de 2003 –las primeras luego del “*Que se vayan todos*”– registran una TRC del 17%, valor muy cercano al mínimo del actual período democrático

Este dato reviste importancia porque las elecciones de 2003 fueron la primera oportunidad de dar cauce institucional al mayor enojo social con la dirigencia desde el retorno de la democracia, el cual podría explicar la menor reelección de diputados nacionales.

7) Los más altos índices de TRC se hallan en los períodos presidenciales correspondientes a Raúl Alfonsín y Cristina Fernández de Kirchner, con TRC promedio de 24%

Son curiosos los resultados que surgen de agrupar las TRC de las elecciones correspondientes a cada presidencia, como se muestra en la Tabla 4: los presidentes Raúl Alfonsín y Cristina Fernández de Kirchner, tenidos por el imaginario popular como portadores de un estilo de conducción diametralmente diferente, concentran para sus períodos la TRC más elevada (24%). Al contrario, los dos presidentes del período “kirchnerista” difieren marcadamente: Néstor Kirchner con TRC 18% y Cristina Fernández con TRC 24%.

Puesto que las presidencias de Raúl Alfonsín y Cristina Fernández de Kirchner corresponden al primer y último períodos del actual ciclo democrático, quedarían descartadas interpretaciones del tipo “a mayor experiencia democrática, mayor recambio”.

Nombres y mandatos

De 1983 a la actualidad, por el Congreso han pasado 1.857 diputados, para un total de 2.454 mandatos. En promedio, cada diputado ha ejercido 1,3 mandatos.

Lidera el ranking de mandatos desde 1983 *Graciela Camaño* (Buenos Aires), que ejerce actualmente el séptimo y comparte el segundo lugar en la historia constitucional argentina con Enrique Dickman (quien ejerció siete mandatos entre 1914 y 1946), sólo superados por Nicolás Repetto, que ejerció un total de 9 mandatos, entre 1913 y 1946.

Con cinco mandatos le siguen *Elisa Carrió* (entre 1995 y 2017, por Chaco y ciudad de Buenos Aires); *José María Díaz Bancalari* (entre 1987 y 2015, por la provincia de Buenos Aires); *Oscar Santiago Lambert* (entre 1985 y 2007, por Santa Fe); *Jorge Rubén Matzkin* (entre 1983 y 2003, por La Pampa); *Alberto Adolfo Natale* (entre 1985 y 2005, por Santa Fe); *Lorenzo Antonio Pepe* (entre 1983 y 2003 por Buenos Aires); *Carlos Alberto Raimundi* (entre 1989 y 2015, por la provincia de Buenos Aires), y *Federico Storani* (entre 1983 y 2007, por la provincia de Buenos Aires).

Rafael Juan Martínez Raymonda (Santa Fe y Capital Federal) y *María Cristina Guzmán* (Jujuy) también cumplieron cinco mandatos, algunos de los cuales fueron ejercidos antes de 1983.

Conclusiones

1. La tasa de reelección consecutiva (TRC) de la Cámara de Diputados de la Nación es de 21% para el período que va de 1983 a 2013.
2. Jujuy es la provincia con mayor reelección consecutiva de diputados nacionales: TRC 31%.
3. Entre Ríos es la provincia con menor reelección consecutiva de diputados nacionales: TRC 9%.
4. Provincia y ciudad de Buenos Aires muestran idéntico promedio (TRC 25%).
5. La región Centro tiene una TRC del 23%, levemente superior a NOA y Cuyo (ambas con 22%), arquetipos de práctica caudillista.
6. Por elecciones, la TRC oscila entre un máximo del 30% en las de 1985 y un mínimo del 15% en las de 1993 y 1995.
7. Las elecciones del 2003, las primeras después del “Que se vayan todos”, registran una TRC del 17%, muy cercana al mínimo del actual período democrático.
8. Agrupados por presidencias, los más altos índices de TRC corresponden a las elecciones celebradas durante los gobiernos de Raúl Alfonsín y Cristina Fernández de Kirchner, con un 24% para cada uno.
9. Curiosamente, entonces, las TRC más elevadas corresponden al primero y al último de los períodos presidenciales del actual ciclo democrático.

10. Las TRC de las dos presidencias del período kirchnerista difieren marcadamente: 18% en la de Néstor Kirchner y 24% en la de Cristina Fernández de Kirchner.
11. Por cantidad de mandatos ejercidos, el primer lugar histórico, desde 1853 hasta la fecha, es para Nicolás Repetto, con nueve mandatos entre 1913 y 1946.
12. Graciela Camaño, siete veces diputada de la Nación, es la diputada actual con mayor repitencia y comparte el segundo lugar histórico, desde 1853 hasta la fecha, con Enrique Dickman.
13. Elisa Carrió, José María Díaz Bancalari, Oscar Santiago Lamberto, Jorge Rubén Matzkin, Alberto Adolfo Natale, Lorenzo Antonio Pepe, Carlos Alberto Raimundi y Federico Storani la siguen, con un total de cinco mandatos cada uno.

DIPUDATOS es una iniciativa conjunta de Universo Ágora y la Fundación Konrad Adenauer en Argentina. Se trata de un observatorio de seguimiento y análisis de la actividad legislativa y parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación. Buscamos incrementar la capacidad social de monitoreo de la actividad de la Cámara de Diputados de la Nación; creemos que así se robustece el rol controlador de la ciudadanía y el ejercicio de la profesión legislativa, ambos fundamentales para la calidad republicana de nuestra democracia.

UNIVERSO ÁGORA es una asociación civil con más de diez años de trabajo enfocado en la profesionalización de la ciudadanía, a través de proyectos formativos e informativos de calidad. Nuestro trabajo parte de la idea de que las repúblicas democráticas modernas exigen un nuevo rol del ciudadano, mucho más directo e involucrado en las cuestiones que atañen al poder y la cosa pública, y de que la tecnología será una aliada fundamental. En eso estamos, como tantos otros, y queriendo que seamos muchos más.

La **FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (KAS)** es una fundación política allegada a la Unión Demócrata Cristiana de Alemania. Con más de 70 oficinas y proyectos en más de 120 países, con nuestro trabajo buscamos contribuir a que Alemania pueda cumplir con su creciente responsabilidad en el mundo, fomentando la democracia, el Estado de derecho y la economía social de mercado. Desde hace más de 35 años, la oficina de la KAS en Argentina desarrolla proyectos de acuerdo con la coyuntura política y económica aportando ideas, propuestas y oportunidades de capacitación, formación y asesoría.

