

## El Congreso de la democracia: mayorías y consensos

**ERNESTO CALVO**

Universidad de Maryland, Estados Unidos  
ecalvo@umd.edu

“A vuestra honorabilidad, como titular del Poder Legislativo de la Nación y representación fiel de la opinión popular, compete a partir de ahora la tarea superior de dar al país los instrumentos legales para la realización de las ‘reformas prometidas’ a que alude, con visionaria anticipación histórica, el artículo 86, inciso 11, de la Constitución Nacional”.

RAÚL R. ALFONSÍN, Mensaje Presidencial al Congreso, 10 de diciembre, 1983

El 15 de julio de 2013, la periodista Laura Serra publicaba un artículo en *La Nación* en el cual afirmaba que el Congreso es “una mera escribanía del Poder Ejecutivo” (Serra, 2013: s/p). De acuerdo con los datos recopilados por el diario *La Nación*: “tan sólo un 15 por ciento de las leyes sancionadas por el poder que este año se verá renovado parcialmente pertenecen a la oposición y, para peor, muy pocas de ellas fueron relevantes” (Serra, 2013: s/p). En su artículo, la periodista Serra combinaba dos críticas al Congreso que en realidad representan dos problemas conceptuales distintos: la primera crítica (“el Congreso es una mera escribanía”) argumenta que los diputados y senadores aprueban sin modificaciones todo aquello que es propuesto por el Poder Ejecutivo (en particular en estos últimos años, bajo la administración de Cristina Kirchner). La segunda crítica (“la oposición no puede aprobar sus proyectos”) presupone que las minorías legislativas deberían tener un derecho “razonable” a aprobar legislación de su interés. Por supuesto, las críticas de Laura Serra no son una anomalía. Estas son compartidas por gran parte de los académicos, intelectuales y políticos (incluso aquellos que fueron elegidos en representación del partido de gobierno para servir como diputados o senadores en el Congreso de la Nación).

En este artículo pretendo argumentar que esta imagen del Congreso argentino es conceptualmente errónea y empíricamente falsa. A nivel conceptual, no existe una “tasa apropiada” de enmienda o de rechazo de leyes del poder ejecutivo. A diferencia del Congreso de Estados Unidos, que está gobernado por la presunción de un “balance de poderes”, la relación

entre el poder ejecutivo y legislativo en nuestra Constitución está gobernada por principios de mayorías y consensos. El poder ejecutivo argentino, a diferencia del Congreso de Estados Unidos, tiene capacidad de iniciativa legislativa y de acuerdo con el artículo 90° de la Constitución Nacional, el presidente “[p]articipa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar”. Esto incluye ingresar por Mesa de Entrada legislación general, leyes de presupuesto y tratados internacionales, por mencionar sólo algunas posibilidades, los cuales son sometidos a consideración del Congreso.

En segundo lugar, la Constitución y los reglamentos administrativos de la Cámara de Diputados y Senadores no garantizan a los bloques legislativos el derecho a sancionar un número de leyes proporcional al número de bancas (aun cuando esto efectivamente ocurre y demostraré más adelante). A lo sumo, garantizan el derecho de los bloques a acceder a posiciones de autoridad en modo proporcional al número de sus bancas. Sin embargo, como mostraré a continuación, en Argentina se ejerce un control legislativo sobre el presidente que es más extenso que el de la mayoría de los presidencialismos contemporáneos, tanto en América Latina como en el mundo (Saiegh, 2011; García Montero, 2009) y la tasa de aprobación de proyectos de los bloques minoritarios es considerablemente mayor que en otros congresos comparables, incluido el de los Estados Unidos (Calvo y Sagarzazu, 2011).

A nivel empírico, la imagen del Congreso argentino como una escribanía del poder ejecutivo y a merced de mayorías arrolladoras es demostrablemente falsa. En primer lugar, porque desde la transición democrática en 1983 el Congreso argentino ha rechazado o enmendado una mayoría de proyectos de ley que fueron propuestos por el ejecutivo, en contraste con muchos de sus pares de América Latina. El Congreso de Chile, por ejemplo, sanciona alrededor del 90 por ciento de los proyectos de ley del ejecutivo (Alemán y Navia, 2009) mientras que el Congreso de Brasil aprueba la casi totalidad de los proyectos fiscales del ejecutivo (Figueireido y Limongi, 2007). En comparación, el Congreso argentino desde 1983 rechaza consistentemente alrededor de un 41 por ciento de las propuestas del ejecutivo y modifica alrededor de un tercio de las iniciativas restantes (21 por ciento del total). Estas tasas de rechazo y modificación posicionan al Congreso argentino como uno de los más constrictivos de la autoridad presidencial, no tan sólo en América Latina sino también en el resto de las democracias<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En un artículo reciente, Alemán (2006) muestra también que el poder de agenda del presidente argentino está por debajo de la media de América Latina. Por su parte, Saiegh (2011) muestra que la tasa de éxito legislativo del presidente argentino se encuentra por debajo de la media internacional.

En segundo lugar, porque la mayoría de los proyectos aprobados por el Congreso desde la transición democrática en 1983 fueron propuestos por diputados y senadores. En efecto, alrededor de un 58 por ciento de la legislación sancionada por el Congreso a partir de 1983 fue propuesta por diputados y senadores, mientras que tan sólo un 42 por ciento de la legislación sancionada fue propuesta por el ejecutivo. Esto contrasta nuevamente con gran parte de los presidencialismos del mundo, en los cuales el poder ejecutivo es responsable por la mayoría de la legislación que es aprobada<sup>2</sup>.

Finalmente, la imagen de un Congreso dominado por mayorías arrolladoras es igualmente equivocada. Los partidos de oposición en el Congreso argentino son decididamente influyentes en la consideración y aprobación de legislación. Esto incluye una tasa de aprobación de proyectos relativamente elevada y una alta capacidad para obligar al partido de gobierno a consensuar la “letra chica” de los proyectos de ley. Pero entonces, siguiendo la información recopilada por Laura Serra, ¿cómo es posible que la tasa de participación de la oposición en el total de legislación sea de un 15 por ciento? Veamos con más atención la evolución de la actividad legislativa en el Congreso desde la transición a la democracia.

Aun cuando voy a realizar una defensa del Congreso como institución de la democracia, existen pocas dudas de que los diputados y senadores no han estado a la altura de las circunstancias en momentos históricos importantes y han fallado al (dejar de) implementar políticas en materia económica, política y social. Estas limitaciones, en mi opinión, son responsabilidad de los actores políticos que han estado a cargo de la institución del Congreso. Sin duda existen grandes deudas económicas y sociales sobre las cuales el Congreso necesita actuar como, por ejemplo, la incapacidad que ha tenido para lidiar con crecientes desigualdades económicas, exclusión social y la generación de un marco económico sustentable en el largo plazo. Sin embargo, estas limitaciones no son institucionales sino políticas, esto es, el resultado de un sistema de partidos y de prioridades políticas que no requieren cambios institucionales sino cambios políticos.

### **Ni arreando vacas ni arreando gatos**

Como argumentaré en las próximas páginas, en estos treinta años el Congreso es una de las instituciones de la democracia que mejor ha

---

<sup>2</sup> Nuevamente, Estados Unidos es una excepción dado que el presidente no puede ingresar legislación y precisa que sus aliados en el Congreso sean quienes ingresen los proyectos.

funcionado. Sé que esta posición es poco popular, refractaria al debate político, al discurso académico y al discurso periodístico. Sin embargo, al final de estas páginas espero que al menos algunos de los lectores estén abiertos a considerar que el Congreso argentino ha cumplido con el mandato señalado por Raúl R. Alfonsín en su primer mensaje el 10 de diciembre de 1983.

A diferencia de una gran cantidad de instituciones políticas, una de las características más notables del Congreso argentino es su estabilidad institucional. Esta estabilidad se refleja tanto en su estructura organizacional, en la tasa de consideración y aprobación de proyectos, así como en la relación del Congreso con el poder ejecutivo.

A nivel organizacional, en los últimos 30 años el Congreso ha realizado modificaciones relativamente menores en sus reglamentos internos de las Cámaras y en su estructura de administración general. Más importante aún, los cambios más significativos han sido realizados con el fin de destrabar cuellos de botella en el tratamiento legislativo<sup>3</sup> o con el fin de acomodarse al creciente número de bloques a partir de la fragmentación del número de partidos<sup>4</sup>. A diferencia de la gran mayoría de las áreas del Estado argentino, en 30 años de democracia no ha habido intentos para fortalecer la presidencia de las cámaras y centralizar el poder político; no se han realizado “revueltas” para fortalecer a las presidencias de comisión; no ha habido intentos para reducir los derechos de los bloques minoritarios; ni tampoco ha habido intentos para facilitar la sanción de leyes por parte de los bloques oficialistas. Esta falta de reformas “mayoritarias” contrasta con una gran cantidad de otros países, incluido Estados Unidos (Cox y McCubbins, 2005) o Brasil (Pereira y Mueller, 2004), que han introducido reglas que incrementan el poder de agenda de las mayorías a costa de las minorías.

En contraste con la nota periodística de Serra, quien afirma que la sanción de legislación por parte de diputados y senadores ha sido durante el kirchnerismo menor en cantidad que la de congresos anteriores y más favorable al bloque mayoritario, el Congreso argentino ha sido extraordinariamente estable en la consideración y sanción de leyes desde la transición democrática. En su artículo, Serra afirmaba que desde 2007 el

---

<sup>3</sup> Dos ejemplos de cambios que fueron realizados para aumentar la capacidad del plenario para procesar proyectos sustantivos incluyen (i) la ampliación del voto “en paquete” de legislación con dictamen de comisión y sin objeciones al comienzo de la sesión (la cual anteriormente se votaba para cada proyecto y desde fines de los '80 se vota de modo conjunto), (ii) la reducción del número de giros de comisión a mediados de 2000 (la cual facilita la elaboración de dictámenes).

<sup>4</sup> Esto incluye la ampliación del número de comisiones y del número de integrantes de las comisiones. Estas ampliaciones buscaron mantener la regla de proporcionalidad en la asignación de posiciones de autoridad así como las demandas de participación de los bloques minoritarios.

Congreso aprobó 567 leyes (alrededor de 280 por año), de las cuales 262 fueron propuestas por el ejecutivo (46 por ciento), 182 fueron propuestas por legisladores del bloque oficialista (32 por ciento), 38 proyectos fueron propuestos por “aliados” (6,7 por ciento) y 82 fueron elaborados por la oposición (14,5 por ciento). Otra forma de interpretar los datos sería que de los proyectos aprobados por los legisladores, un 63 por ciento fueron iniciados por el oficialismo, un 13 por ciento por bloques no oficialistas que están cercanos al gobierno y 28,5 por ciento fueron iniciados desde la oposición (82/287).

**Tabla 1**  
Legislación aprobada por categoría de firmante

Bloque	1983-1985	1985-1987	1987-1989	1989-1991	1991-1993	1993-1995	1995-1997	1997-1999	1999-2001	2001-2003	2003-2005	Total
CENTRO-IZQUIERDA	N 0	1	0	0	0	0	0	3	0	7	5	16
%	0	0,7	0	0	0	0	0	1,11	0	3,66	2,76	0,61%
DERECHA	N 0	0	1	2	2	2	3	2	1	1	0	14
%	0	0	0,49	0,79	0,79	0,65	1,01	0,74	0,37	0,52	0	0,53%
FREPASO	N 0	0	0	0	0	1	11	12	14	2	1	41
%	0	0	0	0	0	0,32	3,7	4,44	5,17	1,05	0,55	1,56%
IZQUIERDA	N 0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
%	0	0	0	0	0	0	0,34	0	0	0	0	0,04%
JUSTICIALISTA	N 59	19	56	87	83	111	121	92	73	71	64	836
%	23,14	13,29	27,32	34,25	32,94	35,81	40,74	34,07	26,94	37,17	35,36	31,80%
OTROS	N 0	0	8	10	3	9	5	3	6	3	6	53
%	0	0	3,9	3,94	1,19	2,9	1,68	1,11	2,21	1,57	3,31	2,02%
PODER EJECUTIVO	N 124	71	69	108	117	132	120	107	105	83	78	1114
%	48,63	49,65	33,66	42,52	46,43	42,58	40,4	39,63	38,75	43,46	43,09	42,37%
PROVINCIALES	N 11	5	10	13	13	12	10	12	7	5	6	104
%	4,31	3,5	4,88	5,12	5,16	3,87	3,37	4,44	2,58	2,62	3,31	3,96%
UCR	N 61	47	61	34	34	43	26	39	65	19	21	450
%	23,92	32,87	29,76	13,39	13,49	13,87	8,75	14,44	23,99	9,95	11,6	17,12%
<b>Total</b>	N 255	143	205	254	252	310	297	270	271	191	181	2629
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100,00%

Fuente: Secretaría de Información Parlamentaria.

Como muestran los datos descriptivos de la Tabla 1, el Congreso del kirchnerismo es absolutamente indistinguible de otros congresos durante los últimos 30 años. Cuando el poder ejecutivo ha contado con mayorías propias en el Congreso, la proporción de proyectos aprobados que corresponden al presidente oscila entre un 40 y un 50 por ciento. En el primer Congreso de la democracia, 1983-1985, un 48,6 por ciento de las leyes sancionadas habían sido propuestas por Raúl R. Alfonsín y sus ministros, comparado con el 46 por ciento actual. Más aún, durante el menemismo, la tasa de aprobación de proyectos que fueron iniciados por el radicalismo se ubicó consistentemente entre un 10 y un 15 por ciento del total de leyes (equivalente a aproximadamente un tercio de los proyectos sancionados que habían sido propuestos por los legisladores).

En estos últimos 30 años, del total de proyectos sancionados que fueron ingresados por los legisladores, diputados y senadores oficialistas fueron consistentemente los autores de alrededor de la mitad de las leyes, con tasas de sanción de proyectos relativamente altas para los partidos no oficialistas, tanto aliados como opositores (Calvo y Sagarzazu, 2011).

Es cierto, sin embargo, que en los 30 años de democracia el peronismo ha tenido consistentemente mejores tasas de éxito legislativo que el radicalismo, particularmente cuando este segundo partido fue relegado a la oposición. Esta diferencia se explica en gran medida por altas tasas de aprobación de legislación en el Senado, el cual siempre ha sido controlado por el peronismo. En efecto, el peronismo siempre ha tenido un bloque opositor más numeroso en Diputados y jamás ha perdido control del Senado. Dado que la tasa de participación en la producción de leyes es relativamente proporcional al poder de los bloques, esto ha redundado en una mayor participación del peronismo en el total de legislación aprobada.

Los datos del Congreso argentino en estos últimos 30 años son reveladores. Contrario a la opinión muy difundida de que el Congreso es una escribanía del poder ejecutivo, las tasas de consideración, enmienda y sanción por parte del Congreso muestran que los legisladores no han sido “subsirvientes” ni “recalcitrantes” respecto del poder ejecutivo (Morgenstern y Nacif, 2002). Es decir, el gobierno no está arreando vacas —que aprueban acriticamente lo que sea puesto a consideración del plenario—, ni tampoco arreando gatos —que son incapaces de consensuar en materias de política pública—.

## **La legislación del Congreso**

Se podría argumentar que aun cuando el Congreso aprueba legislación, las decisiones importantes han estado a cargo del poder ejecutivo, que mediante el uso de decretos ha impuesto sus preferencias políticas y económicas, evitando de este modo ser sometido a control por parte de los legisladores. Los datos tampoco apoyan esta imagen del Congreso, a pesar de las innumerables narrativas sobre democracia delegativa. Puede haber pocas dudas de que el Congreso apoyó a Alfonsín, Menem y Kirchner cuando ellos contaron con el favor popular y fueron acompañados por mayorías legislativas, pero hay a su vez pocas dudas de que la pérdida de favor político por parte de un presidente tuvo altos costos legislativos. Es cierto que el Congreso argentino apoyó legislativamente las reformas neoliberales de Carlos S. Menem, pero ello ocurrió en el momento en que el gobierno gozaba de un alto apoyo electoral, en un contexto en el cual la opinión pública (y las elecciones) acompañaron a las políticas económicas de su gestión. En este

sentido, el Congreso siempre apoyó legislativamente a presidentes que gozaron de alto apoyo en las urnas (Calvo, 2007). Pero tanto Menem como Alfonsín tuvieron a su vez que lidiar con Congresos “intratables” cuando sus administraciones perdieron apoyo electoral (1987-1989 y 1997-1999). Cada presidente electo, incluso en momentos de popularidad, sufrió derrotas legislativas, como fueron los intentos de implementar reformas laborales (Alfonsín y Menem) o las retenciones agrícolas (Kirchner).

Lo mismo ocurrió con la sanción de leyes que habilitaron al poder ejecutivo a implementar política económica mediante decretos de urgencia o administrativos, lo cual fue siempre otorgado en momentos de alto apoyo popular y en un número restringido de áreas económicas, mientras que estos actos “delegativos” fueron retirados cuando el presidente perdió la confianza del Congreso. En efecto, los datos no son muy distintos a los del Congreso de Estados Unidos, en el cual los decretos administrativos, los nombramientos “sin ratificación” del Congreso e incluso los actos de guerra se han incrementado mediante delegación del Congreso en momentos de crisis económica o en contextos de conflicto externo.

Si bien existe un número importante de decretos del poder ejecutivo que regularon reformas económicas, la legislación más importante de la democracia ha sido sancionada mediante leyes del Congreso. Como mostramos en un trabajo reciente con Alejandro Bonvecchi y Ernesto Stein, la estructura fiscal de la economía argentina está gobernada por leyes del Congreso antes que por decretos ejecutivos. Tanto la política impositiva como la política social y el gasto público están regulados por una densa red de leyes del Congreso. Estas leyes en muchos casos han sido regresivas (como la expansión del IVA) y en otras progresivas (como la asignación universal por hijo). A su vez, en los últimos 30 años las leyes del Congreso han modificado radicalmente derechos sociales y políticos de los argentinos mediante leyes tales como la ley de divorcio o el matrimonio igualitario. En efecto, una mirada a la red fiscal en Argentina muestra que los decretos que aún están vigentes son legados de periodos no democráticos, mientras que la gran mayoría de la normativa actual (desde temas impositivos, hasta el derecho penal, comercial, o civil en la Argentina) está en casi su totalidad enmarcada en un conjunto de normativas que desde la democratización en 1983 han sido sancionadas mediante leyes del Congreso Nacional.

## **A modo de conclusión**

En su conjunto, el balance del Congreso argentino en estos últimos 30 años es el de una institución que, aun en contextos de crisis, polarización y

conflicto, ha sido capaz de sancionar legislación de modo regular, modificar la legislación propuesta por el presidente, aprobar legislación de diputados y senadores de modo aproximadamente proporcional al peso de los bloques y evitar la sanción de legislación violatoria de derechos y garantías sociales. Más aún, en 30 años de democracia el Congreso argentino no ha experimentado parálisis legislativa ni ha sido un acrítico promotor de las políticas económicas del ejecutivo de turno. En contraste con Brasil y Chile, el peso del poder legislativo en la sanción de legislación no ha ido aumentando. En contraste con Estados Unidos, la polarización política no ha redundado en parálisis legislativa. En contraste con los sistemas parlamentarios europeos, la oposición en Argentina aprueba un número considerable de sus propuestas legislativas.

Sin embargo, como mencioné al principio, existen pocas dudas de que el Congreso argentino no ha sido capaz de lidiar con un gran número de problemas sociales, económicos y políticos que deberían ser prioritarios. Esto es cierto de la clase política en su conjunto, la cual ha sido más proactiva en aprobar avances en materias de derechos sociales que en materia de derechos económicos. En estos últimos 30 años, avances importantes en materia de derechos sociales y políticos han sido acompañados por un crecimiento económico desigual, una disminución importante de la movilidad social y un aumento histórico en los niveles de desigualdad económica. Ello no se debe a la inhabilidad de aprobar legislación por parte del Congreso, no se debe a una incapacidad para enmendar propuestas del ejecutivo, ni tampoco es resultado de déficits en la coordinación entre distintos órganos de poder. Estas fallas son políticas y merecen ser entendidas como tales, resultado de debilidades programáticas en nuestro sistema de partidos, fallas en las formas de coordinación democrática de nuestras instituciones federales y resultado de decisiones políticas por parte de quienes han sido elegidos para liderar nuestras instituciones democráticas. En su conjunto, la clase política fue incapaz durante gran parte del período democrático de implementar políticas que disminuyeran la desigualdad, facilitarían la inclusión social y minimizarían los ciclos de crisis económicas en favor de un crecimiento sustentable y sostenible. Resolver esos problemas económicos y políticos no requiere de reformas en nuestras instituciones legislativas sino de cambios en las prioridades de los actores políticos y de los votantes, para poder realizar, como afirmara Raúl R. Alfonsín, las “reformas prometidas” en el preámbulo de la Constitución Nacional.



## Bibliografía

- Alemán, Eduardo (2006). "Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures", en *Latin American Politics & Society*, Vol. 48, N° 3.
- Alemán, Eduardo y Patricio Navia (2009). "Legislative Success in 'Strong' presidential Systems: Institutional Influences and the Fate of Government Bills in Chile", en *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 15, N° 4.
- Calvo, Ernesto (2007). "The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature", en *British Journal of Political Science*, Vol. 37, N° 2, abril.
- Calvo, Ernesto e Iñaki Sagarzazu (2011). "Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control", en *American Journal of Political Science*, Vol. 55, N° 1, enero.
- Cox, Gary y Matthew McCubbins (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Nueva York, Cambridge University Press.
- García Montero, Mercedes (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Limongi, Fernando y Argelina Figueiredo (2007). "The Budget Process and Legislative Behavior: Individual Amendments, Support for the Executive and Government Programs", en *World Political Science Review*, Vol. 3, N° 3.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (2002). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press.
- Pereira, Carlos y Bernardo Mueller (2004). "A Theory of Executive Dominance of Congressional Politics: The Committee System in the Brazilian Chamber of Deputies", en *Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, N° 1.
- Saiegh, Sebastián (2011). *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press.
- Serra, Laura (2013). "Sin lugar para proyectos de la oposición en el Congreso", en diario *La Nación*, 15 de julio, disponible en: [www.lanacion.com.ar/1601165-sin-lugar-para-proyectos-de-la-oposicion-en-el-congreso](http://www.lanacion.com.ar/1601165-sin-lugar-para-proyectos-de-la-oposicion-en-el-congreso).

## Palabras clave

Congreso – productividad legislativa – gobierno dividido – poder legislativo - Argentina

## Key words

Congress – legislative productivity – divided government – legislative branch - Argentina