



Universidad Siglo 21

Licenciatura en Relaciones Internacionales

“Gobierno dividido en Argentina: estrategias del Poder Ejecutivo para llevar adelante su agenda legislativa, durante el periodo 2015-2018”

Trabajo Final de Graduación

Leandro Franchina – VRIN05320

Resumen ejecutivo/Abstract

Resumen ejecutivo

Con la asunción de Mauricio Macri a la Presidencia de la República Argentina en 2015, se presenta una situación inédita en el sistema político argentino: la conjunción de gobierno dividido con un sistema multipartidista fragmentado y polarizado. En este marco, se argumenta que las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo oscilaron entre la cooperación y el conflicto. De esta manera, la merma de la producción legislativa durante los años 2017 y 2018 sugiere un escenario cercano a la parálisis legislativa. El objetivo de esta investigación radica en analizar las estrategias implementadas por el Poder Ejecutivo Nacional para llevar adelante su agenda legislativa y sus resultados, durante el periodo 2015-2018. Estas estrategias se categorizan en: adopción de medidas unilaterales, negociación con la legislatura, retribución y apelación a la opinión pública para ejercer presión sobre los legisladores. Con base en esto, se buscará evaluar si ellas fueron o no las más eficaces para el gobierno a la hora de imponer su agenda. La presente investigación utiliza la teoría de la elección racional. Esta teoría parte del supuesto según el cual los individuos eligen entre distintas alternativas siguiendo siempre una lógica racional, es decir, optando por la que les reportará una mayor utilidad. Para cumplimentar el objetivo, se utilizarán fuentes primarias y secundarias. Asimismo, se aplicará una metodología cualitativa con técnica de análisis documental y triangulación de datos.

Palabras claves

Macri – gobierno dividido – agenda legislativa - estrategias – relaciones ejecutivo y legislativo

Abstract

When Mauricio Macri assumed the Presidency of the Argentine Republic in 2015, there was an unprecedented situation in the Argentine political system: the conjunction of divided government with a fragmented and polarized multiparty system. In this scenario, it is argued that relations between executive and legislative branches of government ranged from cooperation to conflict. Therefore, the decrease in legislative production during 2017 and 2018 suggests a situation close to legislative paralysis. This research aims to analyze the strategies implemented by the national executive branch to

carry out its legislative agenda and its results from 2015 to 2018. These strategies were the adoption of unilateral measures, negotiations with the legislature, particularistic payoffs and appeal to public opinion in order to lobby legislators. Based on this, it will be evaluated whether or not these were the most effective for the government in imposing its agenda. The theoretical framework will be the theory of rational choice, according to which individuals choose between different alternatives, always following a rational logic, that is to say, choosing the one that will give them the greatest utility. To meet the objective of this project, primary and secondary sources will be used. Likewise, a qualitative methodology with documentary analysis technique and data triangulation will be applied.

Key words

Macri – divided government – legislative agenda – strategies- executive and legislative relations

Índice

Resumen ejecutivo/Abstract.....	2
Índice de tablas.....	5
Índice de figuras.....	5
Introducción.....	6
Fundamentación teórica.....	15
Marco metodológico.....	18
Capítulo I: Antecedentes de gobierno dividido y estrategias presidenciales en Argentina	21
1.1 Estrategias presidenciales durante las administraciones de:.....	21
1.1.1 Administración Raúl Alfonsín.....	21
1.1.2 Administración Carlos Menem.....	23
1.1.3 Administración Fernando de la Rúa.....	25
1.1.4 Administración Eduardo Duhalde.....	26
1.1.5 Administración Néstor Kirchner.....	27
1.1.6 Administración Cristina Fernández de Kirchner.....	28
1.2 Agenda legislativa del Poder Ejecutivo Nacional.....	31
1.2.1 Periodo 2016.....	31
1.2.2 Periodo 2017.....	33
1.2.3 Periodo 2018.....	33
1.3 Conclusiones preliminares.....	34
Capítulo II: Estrategias de adopción de medidas unilaterales y negociación con la legislatura.....	36
2.1 Poderes proactivos y reactivos.....	36
2.1.1 Decretos de Necesidad y Urgencia.....	36
2.1.2 Vetos parciales y totales.....	40
2.1.3 Resultados.....	43
2.2 Proyectos enviados al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo.....	46
2.3 Conclusiones preliminares.....	51
Capítulo III: Estrategias de retribución y presión a la legislatura por medio de apelaciones a la ciudadanía.....	53
3.1 Presupuesto 2017.....	53
3.2 Presupuesto 2018.....	56
3.3 Presupuesto 2019.....	57
3.4 Discursos de Mauricio Macri buscando apoyo en la opinión pública para la aprobación de sus proyectos.....	60
3.5 Conclusiones preliminares.....	64
Conclusiones.....	66

Índice de tablas

Tabla 1. <i>Decretos de Necesidad y Urgencia por presidentes, 1983-2015</i>	30
Tabla 2. <i>Vetos legislativos por presidentes, 1983-2015</i>	30
Tabla 3. <i>Tasa de éxito y participación legislativa del Poder Ejecutivo, 1983-2015</i>	31
Tabla 4. <i>Temas de los proyectos presentados al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo</i>	47
Tabla 5. <i>Resultados de los proyectos iniciados por el PE según temática</i>	49

Índice de figuras

<i>Figura 1. Áreas temáticas de los Decretos de Necesidad y Urgencia emitidos por el PEN durante los tres primeros años de la presidencia de Mauricio Macri</i>	40
<i>Figura 2. Áreas temáticas de las leyes vetadas por el PEN durante los tres primeros años de la presidencia de Mauricio Macri</i>	42
<i>Figura 3. Dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo sobre los DNU del PE emitidos durante los tres primeros años de la presidencia de Mauricio Macri</i>	44
<i>Figura 4. Respuesta del Congreso a los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo durante los periodos 134, 135 y 136</i>	49
<i>Figura 5. Tasa de participación legislativa durante los periodos legislativos 134,135 y 136</i>	51

Introducción

Desde el retorno de la democracia en Argentina, en 1983, varios presidentes se han enfrentado a escenarios que condicionaron la actividad legislativa con el riesgo de afectar la gobernabilidad. Al no contar con los apoyos políticos necesarios para llevar adelante su agenda, en algunos momentos más que en otros, esta situación generalmente se tradujo en una caída de la producción legislativa. Tanto Alfonsín (1987-1989), De la Rúa (1999-2001) como Cristina Fernández de Kirchner (2009-2011), tuvieron que gobernar con Parlamentos en los cuales no contaron con mayoría propia (Barbieri Kennedy, 2015).

En el caso del gobierno de Raúl Alfonsín, la polarización ideológica entre el Partido Justicialista (en adelante PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR) imposibilitó la cooperación interpartidaria, generándose un escenario de parálisis legislativa. Es decir, una situación donde el Poder Ejecutivo ejerce un débil control sobre la agenda legislativa¹. Esto dio paso a un juego de vetos dobles entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En consecuencia, cayó la actividad legislativa, esto es, la cantidad de sesiones celebradas y leyes sancionadas por el Congreso Nacional. También influyó a este inmovilismo la baja disciplina partidaria (falta de cohesión entre legisladores de una misma fuerza política para votar de la misma manera) dentro del bloque radical, que se encontraba inmerso en una crisis (Rosas, 2013).

Vale señalar que en un escenario de parálisis legislativa no solo es de esperar que disminuyan las leyes sancionadas por el Parlamento, sino que también sean estas de menor importancia, debido a la dificultad para tratar cuestiones más de fondo y significativas (Binder, 1999; Jones, 2001).

Al igual que durante el gobierno de Raúl Alfonsín, el nivel de disciplina partidaria fue un factor que jugó un papel importante en la Administración Menem (1989-1999). Si bien el Poder Ejecutivo nunca se enfrentó a un contexto con minoría en ambas cámaras, la baja disciplina del PJ le impidió al presidente poder controlar la actividad legislativa.

¹ Se entiende por agenda legislativa al programa político, en materia legislativa, de cada una de las fuerzas políticas que componen el Parlamento y su concreción. Es decir, indica lo que ha de hacerse según las prioridades establecidas por los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional (García Prince, 2010; Ramírez Macías, 2011).

En efecto, Menem fue el presidente que más veces utilizó los Decretos de Necesidad y Urgencia (Alonso García, 2008).

El control sobre la actividad legislativa refiere al peso que tienen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la producción parlamentaria. Es decir, el control de la agenda indica la capacidad de un gobierno para monopolizar la iniciativa legislativa o limitar los proyectos aprobados por el Parlamento (Santos, Perez-Liñán y García Montero., 2014).

Una sociedad necesita de políticas públicas para solucionar las problemáticas que se van presentando y lograr desarrollarse, y una de las maneras en la que se materializan esas políticas públicas son las leyes. Aquí yace la importancia de la parálisis legislativa, donde se pone en juego la capacidad de los poderes del Estado para legislar y, en consecuencia, la elaboración misma de las políticas. El Congreso tiene un papel fundamental a la hora de elaborar, diseñar y aprobar las políticas públicas y el Poder Ejecutivo cuenta con ciertas facultades legislativas, que se derivan de sus atributos constitucionales, que lo hace también partícipe del proceso de elaboración (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

Durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), el Gobierno contó con un gran apoyo en el Parlamento, lo que se cristalizó en una alta producción legislativa. En el periodo 2013-2015, el Frente Para la Victoria (FPV), partido oficialista al momento, alcanzó la mayoría propia en ambas cámaras del Congreso Nacional. Es así como 2014 fue el año con mayor cantidad de leyes sancionadas en las últimas dos décadas. Asimismo, el Gobierno pudo ejercer un gran control sobre la actividad legislativa, siendo la mayoría de las leyes aprobadas provenientes de proyectos presentados por el Poder Ejecutivo y los legisladores oficialistas. La presidenta pudo controlar la agenda legislativa al tener mayoría parlamentaria, logrando de esta manera superar la polarización entre los bloques (Directorio Legislativo, 2016a).

Los casos de Alfonsín, De la Rúa, Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri se insertan en diferentes sistemas de partidos dentro del presidencialismo. Los exmandatarios radicales gobernaron en un sistema bipartidista, que se mantuvo hasta la crisis del 2001. Cristina Fernández de Kirchner lo hizo en un sistema de partido predominante, mientras que la presidencia de Mauricio Macri se inscribe en un sistema multipartidista.

De esta manera, con la asunción de Mauricio Macri a la Presidencia de la República Argentina por la coalición Cambiemos, en 2015, se observa una particularidad. Nuevamente se presenta un contexto de gobierno dividido, es decir, donde el partido político del presidente no presenta mayoría propia en el Congreso Nacional, pero esto se da en conjunción con un sistema multipartidista. Al respecto, Mainwaring (1995) resalta la dificultad, dentro del presidencialismo, que puede implicar la presencia de múltiples partidos para la gobernabilidad. Al haber separación de poderes, y no ser estos controlados por el mismo espacio político, aumentan las posibilidades de bloqueo y polarización, junto con una disminución de cooperación. Asimismo, la hipótesis de Montero (2009) sobre la polarización indica que esta puede generar una relación conflictiva entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con la consecuencia de disminuir el éxito y la participación del presidente en la actividad legislativa.

Respecto al sistema de partidos, es necesario distinguir entre los diferentes tipos que se pueden presentar dentro del presidencialismo. Sartori (2005) planteó una innovadora tipología, superando la propuesta por Duverger (1957), quien solo tenía en cuenta al número de partidos políticos y distinguía entre unipartidismo, bipartidismo y multipartidismo. A la variable numérica, Sartori le sumó la dimensión ideológica. De esta manera, desglosa las categorías propuestas por Duverger, identificando entre sistemas: de partido único, hegemónico y predominante (unipartidismo); bipartidario (bipartidismo); moderado, polarizado y atomizado (multipartidismo). En el sistema de partido predominante, si bien hay competencia libre, se suele imponer en las elecciones un mismo partido político. En el caso del sistema pluralista polarizado, la mecánica de la competencia se torna multipolar, polarizada y centrípeta. A su vez, este sistema se destaca por la baja probabilidad de que algunos de los partidos que lo conforman alcancen la mayoría en el Parlamento (Pinto, 2001).

Para el bienio 2015-2017, en la Cámara de Senadores, el FPV y sus aliados contaron con 42 bancas (otorgándole quórum propio), mientras que, en la Cámara de Diputados, si bien el FPV perdió la mayoría que ostentaba, quedó constituido como primera minoría. La buena performance de la coalición Cambiemos en las elecciones legislativas de 2017, no modificó su posición como minoría en el Congreso Nacional, siendo segunda minoría en Senadores y primera minoría en Diputados (Dirección Nacional Electoral, 2015, 2017).

Un gobierno sin mayoría puede llevar a dos hipotéticos escenarios: parálisis institucional o cooperación interpartidaria (Mustapic, 2000). En el tiempo transcurrido desde la llegada de Cambiemos al poder, el escenario ha oscilado más hacia una parálisis que a una cooperación. Esto puede visibilizarse en la merma de la producción legislativa durante estos años y el bajo control del Gobierno sobre la agenda². Además, el presidente se ha valido tanto de emisiones de Decretos de Necesidad y Urgencia (cuarenta y tres hasta el momento) como de vetos (ocho) (Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, 2018). Al respecto, se señala que “[...]la dinámica de gestión del gobierno bajo los regímenes presidenciales gira en torno de la búsqueda de estrategias que logren superar el problema de la parálisis institucional” (Mustapic, 2000, p. 572). De esta manera, se debe hacer hincapié en las estrategias implementadas por el presidente para sortear esta coyuntura condicionante.

Es, precisamente en este contexto de gobierno dividido, un elemento clave la capacidad que tenga el presidente para imponer su agenda legislativa. Para ello, es necesario considerar las principales variables que inciden en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, siendo estas los poderes legislativos del presidente y los poderes partidarios (Mustapic, 2000).

Los poderes legislativos hacen referencia a las facultades constitucionales con las que un presidente cuenta, como las prerrogativas de iniciativa legislativa, veto parcial y total, la insistencia, emisión de decretos e iniciativa exclusiva para presentar proyectos sobre determinadas áreas (Sabater, 2011).

Respecto a los poderes partidarios, se lo puede subdividir en apoyo parlamentario y nivel de disciplina partidaria. La disciplina partidaria consiste en la habilidad de los partidos políticos para lograr alcanzar la cohesión. Esto quiere decir que refiere a la capacidad de los partidos para que sus miembros voten en una misma dirección en el Congreso (Mustapic, 2000). En relación con los partidos indisciplinados, Mainwaring (1995) indica que la presencia de aquellos en un sistema multipartidista fragmentado es la peor combinación que se puede dar en un presidencialismo, ya que el presidente, además de no contar con mayoría propia en el Congreso, debe enfrentar la indisciplina de los miembros de su propio partido.

² En 2016 se sancionaron 96 leyes, en 2017 fueron 75 y en 2018, durante el periodo ordinario legislativo, se registraron tan solo 36. El promedio anual, desde 1983, es de 135 leyes.

De esta manera, aunque el presidente carezca de mayoría propia en el Parlamento, puede ejercer una gran influencia sobre la legislación, dependiendo de sus poderes legislativos (Mustapic, 2000; Mainwaring y Shugart, 2002).

Entre las condiciones que afectan al control de la agenda legislativa, Santos *et al.* (2014) identifican las reglas institucionales, los poderes partidarios del presidente, la fragmentación del parlamento y la polarización entre los bloques. Las reglas institucionales son establecidas en la Constitución y en la reglamentación interna del Parlamento. Los poderes partidarios del presidente muestran cuál es la posición del Poder Ejecutivo en el Congreso. En cuanto a la fragmentación del parlamento, esta refiere a la cantidad de partidos políticos que integran el Parlamento. Por último, la polarización es la distancia ideológica entre los partidos políticos.

La autoridad legislativa del presidente en Argentina es clasificada, según su constitución, como potencialmente dominante. Ello se deriva de su capacidad para emitir decretos y vetar leyes. Asimismo, esos poderes constitucionales son fundamentales cuando no cuenta con un apoyo sólido (Mainwaring y Shugart, 2002).

En comparación con el periodo presidencial inmediatamente anterior, donde se dio una situación de gobierno unificado y el FPV generalmente no necesitó de la cooperación con los demás partidos de la oposición para imponer sus proyectos, el gobierno de Cambiemos se vio obligado a negociar en el Congreso Nacional. Leyes como el acuerdo con los *Holdouts*, los presupuestos, la reforma previsional, el blanqueo de capitales y otras temáticas consideradas fundamentales por el Gobierno, requirieron de la negociación con los bloques opositores, siendo el Frente Renovador y el PJ los principales interlocutores. La polarización del Parlamento, sumada a la posición minoritaria del partido gobernante en él, redujeron la participación del Poder Ejecutivo en las leyes sancionadas y la importancia de estas (Directorio Legislativo, 2016a).

En 2016, solo el 27% de las leyes sancionadas fueron proyectos elaborados por el gobierno de Mauricio Macri. A su vez, dentro del 73% restante, que corresponde a los proyectos originados en el Congreso, el 82% fueron redactados por los legisladores opositores. En cambio, en 2015, la participación del Poder Ejecutivo en las leyes sancionadas había sido del 47%, teniendo en cuenta que, de los proyectos aprobados que se originaron en el Congreso, el 82% fueron impulsados por legisladores oficialistas. Por último, en relación con la importancia de las leyes, 37 de las 96 que se sancionaron en

2016 corresponden a declaraciones de fiestas nacionales, monumentos o lugares históricos, mientras que en el 2017 este rubro implicó el 33% de las leyes, marginando en ambos casos a un menor peso relativo leyes sobre economía, educación, salud, laborales, entre otros (Directorio Legislativo, 2016a, 2016b, 2017).

En el primer tramo de gobierno de Mauricio Macri, si bien el presidente no pudo imponer su agenda legislativa, logró la aprobación de varios de sus proyectos fundamentales. Se debe señalar que gran parte de esto se puede atribuir al caracterizado periodo de luna de miel. Él hace referencia a que, tras los comicios presidenciales, suele existir un clima más favorable para el presidente, fruto de su victoria electoral, que generalmente es aprovechado para intervenir en la actividad legislativa y llevar adelante políticas impopulares o conflictivas (Shugart y Carey, 1992; Coppedge, 1994).

Pasando a las estrategias que puede implementar un presidente para imponer su agenda, estas se clasifican en: adoptar medidas unilaterales, negociar, retribuir y dictaminar. La adopción de medidas unilaterales consiste en la utilización, por parte del Poder Ejecutivo, de sus poderes proactivos y reactivos. Se destacan aquí las emisiones de Decretos de Necesidad y Urgencia y los vetos legislativos. La negociación implica la concesión respecto de las medidas propuestas a cambio de ganarse la buena voluntad de los legisladores, mientras que en la retribución el presidente busca ganar esos apoyos a partir de favores y patronazgo. Por último, si el presidente vislumbra que el Congreso está subordinado y aceptará la mayoría de sus propuestas sin necesidad de negociarlas, entonces su estrategia será dictar las condiciones. Se debe destacar que esta estrategia no siempre está disponible para el titular del Poder Ejecutivo. Como se observa, las estrategias dependen, en gran parte, del nivel de apoyo con el que cuente el presidente en la legislatura y de sus facultades institucionales (Cox y Morgenstern, 2001). Por su parte, Kernell (1997) menciona como otra de las estrategias a disposición del presidente la presión sobre la legislatura por medio de apelaciones a la ciudadanía.

Cuando finalice su mandato, en diciembre de 2019, el gobierno de Mauricio Macri será el primero en haber afrontado toda su presidencia con minoría parlamentaria en ambas cámaras del Congreso Nacional³. Si bien la actividad legislativa del 2019 queda excluida en la presente investigación, se debe mencionar que, históricamente, los años

³ Se excluye de la consideración al gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003), quien no llegó a la presidencia por el voto popular y debió gobernar en un contexto de crisis institucional, utilizando ampliamente la facultad de emitir Decretos atribuida por la Constitución Nacional.

electorales en Argentina se caracterizan por una menor actividad del Congreso Nacional (Spanier, 2013).

Teniendo en cuenta lo anteriormente enunciado, el presente trabajo de investigación pretende analizar las estrategias implementadas por el Poder Ejecutivo Nacional para llevar adelante su agenda, en el marco de una conjunción inédita para Argentina: la combinación de un gobierno dividido con un sistema multipartidista fragmentado y polarizado.

Se plantea como supuesto que, por regla general, ha primado la conflictividad en la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Es así que el Poder Ejecutivo ha llevado adelante una serie de estrategias, dependientes del momento y los proyectos, que le permitieron avanzar con buena parte de sus políticas legislativas más importantes. De la misma manera, el Poder Legislativo ha realizado ciertas concesiones para evitar el inmovilismo político, sobre todo en el primer año de gobierno de Mauricio Macri. Sin embargo, estas concesiones iniciales fueron disminuyendo a lo largo del periodo presidencial, hasta llegar a la parálisis legislativa en 2018.

El problema de investigación se sintetiza en la siguiente pregunta: ¿Cuáles han sido las características de las estrategias implementadas por el Poder Ejecutivo Nacional y sus resultados, para llevar adelante su agenda legislativa -en el contexto de un gobierno dividido- durante el periodo 2015-2018?

La temática de gobierno dividido viene siendo desarrollada, desde la Ciencia Política, de una manera rigurosa y sistemática recién desde principios de la década de 1990. Respecto a las estrategias implementadas por el Poder Ejecutivo en ese contexto, se observa que la literatura es escasa y no hay mucho material que enfatice en dicho aspecto.

Los primeros trabajos sobre gobierno dividido estuvieron centrados en Estados Unidos y posteriormente se comenzaron a realizar estudios referentes a América Latina. Si bien en el caso argentino hay estudios sobre situaciones de gobierno dividido, los mismos no son abundantes ni exhaustivos. El último periodo analizado es el bienio 2009-2011, donde el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner perdió el control de la Cámara Baja (Barbieri Kennedy, 2015; Spanier, 2013).

De esta forma, se hallan numerosos trabajos que se encargaron de estudiar el funcionamiento del Congreso de los Estados Unidos y su relación con el Poder Ejecutivo, desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Varios de ellos hicieron hincapié en las consecuencias que tenía para la actividad legislativa la minoría parlamentaria del Gobierno (Binder, 1999; Kelly, 1993; Mayhew, 1991). Otros textos pusieron el foco en el rol desempeñado por los partidos políticos, sus intereses y la polarización entre ellos (Fiorina, 1996; Jones, 2001; Schaffner, 2011).

Se debe tener en cuenta que los estudios sobre Estados Unidos están elaborados a partir de un sistema presidencialista bipartidista, mientras que el caso argentino bajo análisis se inserta en un sistema de partidos multipartidista. Esto hace que los partidos políticos traten de diferenciarse y sean menos moderados, mientras que en el bipartidismo los partidos muestran una mayor tendencia al centro (Mainwaring, 1995).

En cuanto a los estudios situados en América Latina, se encuentran trabajos que analizan las condiciones a partir de las cuales los presidentes logran dominar la agenda legislativa (Santos *et al.*, 2014). Asimismo, existen investigaciones que analizan la dinámica entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, identificando el peso de cada uno en la actividad legislativa y los mecanismos del Congreso para hacer frente a los posibles vetos del Ejecutivo (Alcántara Sáez, García Montero y Sánchez López, 2005; Alcántara Sáez y Sánchez López, 2001; García Montero, 2007, 2009).

En los escasos trabajos sobre estrategias presidenciales destaca el de Cox y Morgestern (2001), quienes estudian las estrategias implementadas en América Latina según los tipos de legislaturas a las que se enfrente el presidente.

Ya en el caso específicamente argentino, se hallan estudios que enfatizan el rol que desempeñan los partidos provinciales en un gobierno dividido con sistema multipartidista (Alonso García, 2008). Por su parte, otros trabajos hacen hincapié en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, para así identificar los factores que indiquen en esa relación y las consecuencias que la dinámica de esa relación tiene en el desempeño económico (Mustapic, 2000; Sabater, 2011).

En esta línea, el aporte que el presente trabajo pretende realizar a la disciplina de la Ciencia Política radica, en primera instancia, en analizar cada una de las estrategias implementadas por el Poder Ejecutivo, desde la asunción de Mauricio Macri a la presidencia, para imponer su agenda legislativa y evaluar sus resultados. De esta manera,

se podrá identificar si esas estrategias fueron o no las más oportunas para el Gobierno a la hora de imponer su agenda, según las circunstancias en las que cada una de ellas se desarrolló.

A su vez, dichas estrategias son analizadas en un periodo que no ha sido abordado por la politología argentina. Esta es una nueva mirada, ya que las investigaciones anteriores de los casos de gobierno dividido en Argentina tuvieron como base otros sistemas de partidos, sea este bipartidista o de partido predominante.

Asimismo, este trabajo puede dar paso a ulteriores investigaciones donde se comparen similitudes y diferencias con respecto a otros periodos y tipos de sistema de partidos, tanto en Argentina como en la región.

El TFG se desarrollará en tres capítulos. El primero de ellos consistirá, en una primera etapa, en los antecedentes de gobierno dividido y estrategias presidenciales en Argentina, desde el retorno de la democracia en 1983. Para cerrar el desarrollo del capítulo, se describirán los lineamientos generales de la agenda legislativa del Poder Ejecutivo para los periodos 2016, 2017 y 2018, a partir de los discursos presidenciales en las aperturas de las sesiones ordinarias.

Posteriormente, se ahondará en las estrategias implementadas por el Poder Ejecutivo para llevar adelante su agenda legislativa. De esta manera, en el segundo capítulo del trabajo se analizará la estrategia de adopción de medidas unilaterales por parte del presidente, considerando los Decretos de Necesidad y Urgencia emitidos, los vetos parciales y totales y las reacciones del Congreso Nacional ante estas medidas. Dentro de este mismo capítulo, se analizará la estrategia de negociación con la legislatura llevada adelante por el Poder Ejecutivo, donde se hará hincapié en el tratamiento que han tenido las iniciativas del Gobierno en el Congreso Nacional.

El tercer capítulo desarrollará la estrategia de retribución, tomando como base de análisis los presupuestos para los años 2017, 2018 y 2019 y las concesiones realizadas por el Poder Ejecutivo para lograr su aprobación. Asimismo, para finalizar el capítulo se estudiará la estrategia de presión del presidente a la legislatura por medio de apelaciones a la ciudadanía. A modo de cierre, se realizarán las conclusiones correspondientes.

Pasando a los objetivos de investigación, se deben diferenciar los generales de los específicos. Los mismos se detallan a continuación:

General

➤ Analizar las características de las estrategias implementadas por el Poder Ejecutivo Nacional y sus resultados, para llevar adelante su agenda legislativa -en el contexto de un gobierno dividido- durante el periodo 2015-2018

Específicos

➤ Describir la agenda legislativa del Poder Ejecutivo Nacional para los periodos 2016, 2017 y 2018

➤ Analizar la estrategia de adopción de medidas unilaterales –emisión de decretos y vetos- y sus resultados

➤ Analizar la estrategia de negociación con la legislatura –concesiones respecto de las medidas propuestas- y sus resultados

➤ Analizar la estrategia de retribución –favores y patronazgo- y sus resultados

➤ Analizar la estrategia de presión a la legislatura por medio de apelaciones a la ciudadanía y sus resultados

Fundamentación teórica

Para el cumplimiento de los objetivos especificados en la presente investigación, resulta fundamental esbozar los conceptos que serán aplicados. Aquí encontramos: gobierno dividido, agenda legislativa, estrategias presidenciales y resultados. Además, se utilizarán ciertos postulados básicos de la teoría de la elección racional, la cual permitirá comprender el motivo de la elección de cada una de las estrategias, en cada momento, por parte del presidente.

El fenómeno de gobierno dividido solo es posible dentro de un sistema presidencialista y se presenta en los casos donde el partido político al que pertenece el presidente no cuenta con mayoría en el Parlamento. Como se observa, se partirá de una conceptualización de gobierno dividido en el sentido aritmético del término (Elgie, 2001). En su contracara, el gobierno unificado, tanto la mayoría legislativa como la presidencia están en manos de un mismo partido (Alcántara Sáez y Sánchez López, 2001; Fermandois, 2000).

Ante este contexto, resulta más difícil para el Poder Ejecutivo lograr imponer su agenda legislativa. El concepto de agenda legislativa indica aquello que ha de hacerse

según el programa de cada fuerza política. Es decir, son aquellos temas priorizados por cada espacio político, los objetivos o intereses que cada uno tiene en materia legislativa (Ramírez Macías, 2011).

De esta manera, cuando se habla de la agenda legislativa del Poder Ejecutivo se busca señalar a aquellos proyectos de ley que el Gobierno considera necesarios para avanzar con su programa político. En otras palabras, aquella se encuentra conformada por las políticas públicas que deben aplicarse para concretar una agenda de gobierno. Ahora bien, dentro de esa agenda de gobierno, se pueden distinguir siete áreas de política pública. Entre ellas se encuentran: empresas públicas, leyes previsionales, legislación laboral, legislación impositiva, presupuesto, educación y economía (Zelaznik, 2012).

Para poder llevar adelante esa agenda, el Poder Ejecutivo cuenta con una serie de estrategias. En este sentido, la teoría de la elección racional postula que los individuos actúan siempre racionalmente, eligiendo, dentro de un abanico de alternativas posibles, aquella que les reporta una mayor utilidad, lo que se desprende de un cálculo de costos y beneficios (Pinto, 2001). Asimismo, Friedrich (1963) señala que, a la hora de llevar adelante una determinada estrategia o acción, esta se hará tomando en consideración a los actores que puedan llegar a revisarla y otorguen recompensas o castigos por emprenderla. Aun cuando esa acción no se ajuste a lo que los otros esperarían, se tomará en cuenta su opinión.

Cuando el Poder Ejecutivo elige una determinada estrategia para avanzar con su agenda legislativa, lo hace a partir de un análisis racional. Esto significa que tendrá en cuenta la posible reacción de la legislatura, la opinión pública o la postura de los diversos bloques legislativos ante esa acción. De modo que, a vistas del ejecutor de esa acción (el presidente), esa estrategia representaría la mejor manera de alcanzar sus objetivos o imponer sus intereses.

Por otra parte, los resultados de cada estrategia hacen referencia a si el Gobierno pudo o no lograr su objetivo, que en este caso sería imponer un determinado tema de su agenda. En definitiva, se trata de si esa estrategia fue o no eficaz para el Poder Ejecutivo a la hora de imponer su agenda.

Para avanzar en la comprensión de las estrategias presidenciales, en una primera instancia se debe caracterizar al tipo de legislatura a la que se enfrenta el presidente, pudiendo esta ser recalcitrante, negociadora, parroquial o subordinada. En una mayoría

recalcitrante, el presidente es respaldado por pocos legisladores. Una legislatura negociadora es aquella que exige tener participación en las decisiones, mientras que la parroquial está más dispuesta a hacer concesiones a cambio de beneficios. Finalmente, la mayoría subordinada es la que no pondrá trabas a las propuestas del presidente (Cox y Morgenstern, 2001).

A partir de aquí, se puede identificar la estrategia presidencial adoptada. Dichas estrategias pueden ser: tomar medidas unilaterales, negociar, retribuir o dictaminar. Las medidas unilaterales son las facultades constitucionales que permiten eludir la legislatura, fruto de los poderes proactivos de algunos presidentes. Las estrategias de negociación y retribución se diferencian por lo que el presidente ofrece a los legisladores para que apoyen una determinada ley y, si el Gobierno se enfrenta a una legislatura subordinada, elegirá dictaminar, es decir, dictar las condiciones. (Cox y Morgenstern, 2001).

Este último tipo de estrategia es propia de aquellos presidentes que cuentan con una amplia mayoría disciplinada en el Congreso, lo que termina generando que, en muchas ocasiones, la aprobación de las iniciativas del Poder Ejecutivo se convierta en un mero trámite. En definitiva, no todas las estrategias están disponibles en todo momento.

Al adoptar medidas unilaterales, el presidente hace uso de sus facultades constitucionales. Estos poderes, proactivos y reactivos, son la emisión de Decretos de Necesidad y Urgencia y los vetos parciales y totales a leyes aprobadas por el Poder Legislativo. El resultado de esta estrategia dependerá de la reacción del Congreso Nacional, quien tiene la última palabra a la hora de pronunciarse sobre el decreto en cuestión. Si no lo hace -debe reunir mayoría simple en ambas cámaras para rechazar el decreto- quedará vigente, logrando en ese caso el presidente modificar el statu quo eludiendo al Congreso (García Montero, 2009).

Lo mismo sucede en el caso de la insistencia parlamentaria, mecanismo del Poder Legislativo para hacer frente a los vetos presidenciales. Aquí el Congreso requiere de una mayoría cualificada -2/3 de los votos- para que el proyecto, en una primera etapa vetado por el Poder Ejecutivo, se convierta en ley (Figuroa Schibber, 2012).

En cuanto a la negociación con la legislatura, cuando el Poder Ejecutivo eleva un proyecto de ley al Congreso, este puede realizar enmiendas, modificando alguno de sus artículos, o rechazarlo plenamente. En estos casos, el presidente tiene la posibilidad de negociar con el Congreso cediendo en algunos puntos cuestionados del proyecto, para de

esta forma alcanzar su aprobación, sin modificar sustancialmente el espíritu de la ley. En cambio, si el presidente opta por retribuir, buscará comprar el apoyo de los legisladores mediante ciertos favores particularistas o el patronazgo (Cox y Morgenstern, 2001).

El patronazgo político se da cuando el Poder Ejecutivo, al controlar valiosos recursos, ofrece a los legisladores acceso a ciertos beneficios para contar con su apoyo en determinadas iniciativas. Este patronazgo será mayor cuando el partido político gobernante no cuente con mayoría propia en el Congreso y el Ejecutivo se encuentre allí con una oposición que le imponga limitaciones. De esta manera, se verá con mayores incentivos para ofrecer recursos a cambio de apoyo (Armesto y Olmeda, 2018).

Otra estrategia que tiene a su disposición el presidente consiste en presionar a la legislatura por medio de apelaciones a la ciudadanía. Esa estrategia se basa en salir a buscar apoyo en la opinión pública. El propósito es precisamente movilizar a la opinión pública en favor de una iniciativa específica o proyecto de ley, para presionar a los legisladores que se oponen y lograr su aprobación. Esto supone lógicamente una inversión de capital político, que el presidente está dispuesto a realizar en vistas de ver aprobada su iniciativa, corriendo el riesgo de disminuir su popularidad (Kernell, 1997).

Dentro de la estrategia de salir al público, se destacan siete factores que determinarán su naturaleza y éxito. Ellos son: la prioridad del tema, la forma que escoge el presidente para salir ante el público, el momento en que lo hace, el tipo de mensaje utilizado, su popularidad, el ciclo electoral y la vinculación del electorado con sus representantes (Lujambio y Martínez, 2002).

Marco metodológico

El presente trabajo de investigación tiene un diseño, en primer lugar, de carácter exploratorio y, en segundo lugar, descriptivo. Su diseño exploratorio consiste en que analiza las estrategias presidenciales implementadas en un período con características que nunca se han presentado en Argentina, como la conjunción de gobierno dividido y sistema multipartidista fragmentado y polarizado. Si bien estas características han sido estudiadas por la disciplina en otros casos, se presentan en un contexto particular, del que pueden llegar a derivarse diferentes resultados respecto a otros países. Asimismo, encuentra su fundamento exploratorio en el hecho de estudiar un fenómeno como las estrategias presidenciales, poco abordado por la Ciencia Política. Vieytes (2004) destaca al respecto

que este tipo de investigaciones permiten incluir una gran cantidad de aspectos, fruto de su flexibilidad.

A su vez, la investigación es de tipo descriptivo porque busca especificar las características y propiedades de un determinado fenómeno presentado, las estrategias llevadas adelante por el Poder Ejecutivo Nacional y sus resultados. Ello se hace definiendo sus variables, para luego pasar a su posterior evaluación y medición a través de los indicadores (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010).

En cuanto a la metodología, esta es de tipo cualitativa, ya que permite avanzar sobre la comprensión y el análisis de una situación en particular. La investigación cualitativa busca las razones por las que los hechos, en un contexto delimitado, se producen de una forma y no de otra. Esto posibilita realizar un análisis en profundidad del presente objeto de estudio, las estrategias del Poder Ejecutivo, y de esta manera lograr una comprensión respecto a cada una de las estrategias implementadas. Las características más sobresalientes de este enfoque son que se centra en el interés por el significado y la interpretación, así como la necesidad de focalizar en el contexto y los procesos. Entre las finalidades de aplicar este enfoque, se destaca que permite comprender un contexto particular y la influencia que el mismo tiene sobre las acciones de quienes participan en él (Vieytes, 2004; Maxwell 1996, 2004).

Pasando a las estrategias metodológicas, estas se componen de las técnicas de recolección y análisis de datos. Respecto a la primera, se empleará la investigación documental. Esta técnica de recolección hace referencia tanto a la utilización, interpretación como análisis de los distintos tipos de documentos obtenidos, ya sean impresos o no (Valles, 1999). Esto se combinará con la técnica de análisis conocida como triangulación de datos, ya que ella posibilita aumentar la credibilidad y validez de los resultados de la investigación, al utilizar diversas fuentes de datos. En caso de producirse una divergencia entre ellos, se debe buscar la razón de esa discrepancia (Gialdino, 2006).

Por último, se utilizarán fuentes tanto primarias como secundarias, descriptas a continuación:

- Fuentes primarias: discurso presidencial de apertura de las sesiones ordinarias en el Congreso en 2016, 2017 y 2018, conferencias de prensa del presidente (Casa Rosada); Decretos de Necesidad y Urgencia, Decretos de Observación y Promulgación Parcial y vetos presidenciales,

dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Boletín Oficial de la República Argentina); votaciones, enmiendas, discursos, leyes, presupuestos 2017, 2018 y 2019, dictámenes de Comisión de Presupuesto y Hacienda (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina y Honorable Senado de la Nación Argentina).

- Fuentes secundarias: artículos periodísticos, entrevistas y discursos de los presidentes del interbloque Cambiemos en Diputados y Senadores, entrevistas a los presidentes de bloques legislativos (La Nación, Clarín, Página 12, Política Argentina, Parlamentario)

Capítulo I: Antecedentes de gobierno dividido y estrategias presidenciales en Argentina

En el presente capítulo se realiza un repaso de los casos de gobierno dividido en la República Argentina, desde el retorno de la democracia en 1983. Para ello, se focaliza en la dinámica de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como en las estrategias llevadas adelante por cada presidente. Para finalizar, se describe la agenda legislativa del Poder Ejecutivo Nacional desde la asunción de Mauricio Macri a la Presidencia de la Nación Argentina.

1.1 Estrategias presidenciales durante las administraciones de:

1.1.1 Administración Raúl Alfonsín

Dentro de la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989) se pueden distinguir dos etapas en las relaciones entre el presidente y el Parlamento. La primera, caracterizada por una mayor cooperación entre ambos y por el acompañamiento del partido opositor (PJ) en varios proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo. La segunda etapa estuvo marcada por unas relaciones conflictivas, lo que se fue intensificando hacia el final de su presidencia.

El punto de inflexión entre ambas etapas se produjo en las elecciones legislativas de 1987, donde el partido político gobernante (UCR) perdió la posibilidad de conformar quórum propio en la Cámara de Diputados y el país comenzaba a transitar una profunda crisis económica. Esta segunda fase de la relación Ejecutivo-Legislativo se caracterizó por el bloqueo legislativo. Al inmovilismo político puede atribuirse la polarización ideológica entre el PJ y la UCR y la indisciplina partidaria dentro del bloque radicalista en el Congreso Nacional (Rosas, 2013).

En términos generales, Alfonsín trató de privilegiar la estrategia negociadora con el Congreso Nacional antes que acudir a la adopción medidas unilaterales. De los 595 proyectos presentados por el Poder Ejecutivo, 404 obtuvieron su aprobación, representando un 67,9% de tasa de éxito en las iniciativas legislativas. Asimismo, sobre el total de legislación sancionada durante su mandato, el Poder Ejecutivo elaboró el 52,4% de los proyectos, siendo el presidente con mayor índice de participación legislativa desde el retorno de la democracia (Mustapic, 2005; Mustapic y Goretti, 1992).

Considerando la minoría del partido político del presidente, la UCR, en el Senado de la Nación, podría argüirse que la mayoría de los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo presentaban cierta compatibilidad con las preferencias de los legisladores, o que aquellos eran de menor importancia relativa, lo que en parte explicaría la alta tasa de éxito de las iniciativas del Ejecutivo. En esta línea, Mustapic y Goretti (1992) concluyen que, así como han sido aprobadas durante este periodo leyes de singular importancia, más del 40% de las leyes sancionadas con origen en el Poder Ejecutivo corresponden a temas de política exterior (entran dentro de esta categoría la ratificación de convenios o tratados internacionales). Le siguen, recién con el 11,6, las leyes relacionadas con la política fiscal e impositiva.

Respecto a la estrategia de adopción de medidas unilaterales, como forma de eludir al Congreso, esta se materializa a través de decretos o vetos. Desde la sanción de la Constitución Nacional en 1853, hasta 1983, los Decretos de Necesidad y Urgencia fueron tan solo veinticinco y ellos eran utilizados solamente para afrontar alguna situación excepcional y que requiera una acción urgente. Pero esta condición se comienza a modificar paulatinamente a partir del gobierno de Alfonsín, quien recurrió a este mecanismo paraconstitucional, hasta la reforma de 1994, en seis oportunidades (y que, como se verá en el siguiente apartado, se intensifica durante la presidencia de Carlos Menem) (García, 2015).

Por su parte, el recurso al veto sí fue utilizado con mayor frecuencia por el presidente radical, siendo el segundo en más acudir a este poder reactivo desde el retorno de la democracia en términos absolutos, pero uno de los que menos lo utilizó con relación al total de legislación aprobada. En total los vetos ascendieron a 49 (incluyendo parciales y totales), sobre un total de 645 leyes aprobadas por el Congreso Nacional (Di Santi, 2011).

Ya en última instancia, considerando la estrategia de retribución, puede observarse que ella ha sido implementada en el marco la Ley de Reordenamiento Sindical. Dicha ley consistía en un proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo, el cual se basaba en la democratización del movimiento obrero. Ella fue motivo de la primera gran confrontación entre el oficialismo y la oposición, a la vez que supuso un enfrentamiento con el sindicalismo (Fair, 2009). Después de lograr su aprobación en la Cámara de Diputados, el proyecto fue rechazado por un voto en la Cámara de Senadores, donde el peronismo tenía supremacía. Esto significó un duro golpe para el gobierno de Alfonsín,

que a partir de este momento procuró que las decisiones más conflictivas, sobre todo las relacionadas con la política económica, se tomaran fuera del Poder Legislativo, sean demoradas o incluso dejadas de lado (De Riz y Smulovitz, 1990).

Luego del fracaso en la aprobación del proyecto elaborado por el Ejecutivo, Alfonsín comprendió que debía realizar un cambio de rumbo y romper con la confrontación hacia el sindicalismo. De esta manera y para enviar una señal a la CGT, nombró al gremialista Hugo Barrionuevo como delegado personal. En esta misma línea conciliadora, un mes más tarde reemplazará al Ministro de Trabajo Antonio Mucci (uno de los ideólogos de la Ley de Reordenamiento Sindical) por el dirigente radical Juan Manuel Casella (Palomino, 1987; Portantiero, 1987). Ya para 1987, luego del octavo paro general organizado por la CGT a raíz de la situación económica, Alfonsín decide ceder y ofrecerle el Ministerio de Trabajo al secretario general de Luz y Fuerza, uno de los principales dirigentes sindicales, Carlos Alderete. Finalmente, el Poder Ejecutivo pudo lograr la aprobación de una nueva Ley Sindical que había elaborado, contando con el apoyo de todo el arco sindical (Túñer, 2007).

1.1.2 Administración Carlos Menem

Durante los diez años del gobierno de Menem, el Partido Justicialista mantuvo un importante apoyo legislativo superior siempre al 55% en la Cámara de Senadores y al 45% en Cámara de Diputados, conformando en la primera una mayoría propia y en la segunda una cuasi mayoría que, sin embargo, suele funcionar como una mayoría al acudir el presidente a acuerdos puntuales con los partidos minoritarios. Este rol lo han jugado la UCeDé (Unión del Centro Democrático) y los partidos provinciales (Zelaznik, 2012).

Respecto a la agenda del Poder Ejecutivo, esta se encontraba atravesada por la sustitución del Estado por el mercado como principal organizador de la economía, acudiendo para ello a las privatizaciones, la liberalización, desregulación y control del gasto público. Esto, a su vez, implicaba una radical ruptura con la tradicional agenda estatista del peronismo (Zelaznik, 2012).

A partir de 1989, con la asunción presidencial de Carlos Menem, se produce una irrupción en relación con la utilización de los Decretos de Necesidad y Urgencia. Hasta su llegada al poder, eran una herramienta paraconstitucional, poco utilizada y circunscripta a dar respuestas en situaciones excepcionales. Pero una vez alcanzado el poder, los DNU se convierten en un recurso institucional ordinario a la hora de tomar

decisiones por parte del titular del Poder Ejecutivo. Un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconocería la capacidad del Poder Ejecutivo para establecer las circunstancias de “necesidad y urgencia” que justifiquen la emisión de tales decretos. A su vez, exigía su remisión al Congreso (Bonvecchi y Zelaznik, 2012).

Será con la reforma de 1994 que los DNUs se incorporarán a la Constitución Nacional. Esto les dio una mayor legitimidad, a la vez que les confirió un marco normativo, con las respectivas restricciones para su uso⁴. Hasta ese acontecimiento, su poder era prácticamente ilimitado y arbitrario debido a que no se había estipulado un marco regulatorio que fijara los temas o materias sobre los que podía ser aplicado (Bonvecchi y Zelaznik, 2012).

A lo largo de las dos presidencias de Carlos Menem, hay una constante que puede explicar con mayor precisión las tensas relaciones mantenidas con el Congreso Nacional. Esta es la falta de liderazgo para lograr cohesión al interior del bloque justicialista, algo que se mantuvo prácticamente inalterado durante los diez años de gobierno. Ante esta situación, el presidente no dudó en usar indiscriminadamente los poderes unilaterales conferidos por la Constitución Nacional. Los vetos presidenciales ascendieron a 195, siendo quien más veces utilizó esta herramienta en términos absolutos desde 1983 a la fecha. Por su parte, los Decretos de Necesidad y Urgencia fueron 284, materia en la cual el exmandatario justicialista también encabeza el podio desde el retorno de la democracia (Mustapic, 2000).

Como señala Zelaznik (2012) esta indisciplina partidaria, fruto de la falta de alineamiento con las políticas impulsadas por el Gobierno, quedaría plasmada en la conformación de subbloques legislativos, en el marco del Partido Justicialista, así como en la quita de apoyo a los proyectos del Poder Ejecutivo, a partir de las abstenciones, las ausencias a las votaciones o directamente el voto en contra.

Un aspecto interesante, que marca la indisciplina dentro del propio Partido Justicialista y la falta de control de su líder para que los legisladores acaten sus directivas, se encuentra en que una gran cantidad de los vetos de Menem provenían de leyes elaboradas por el PJ. A su vez, también hubo una gran cantidad de vetos parciales a iniciativas del propio Poder Ejecutivo, dejando en claro las desinteligencias entre el presidente y la postura adoptada por su partido en el Congreso. Se destaca aquí precisamente su papel, ya que el Congreso reaccionó a partir del mecanismo de insistencia

⁴ Los DNUs no pueden ser utilizados en materia de legislación tributaria, penal, electoral y de partidos políticos (Const., 2014).

parlamentaria en un 15,4% de los proyectos vetados por el presidente, adquiriendo fuerza de ley treinta de los proyectos vetados previamente por el Poder Ejecutivo (Martínez, 2017; Mustapic, 2000).

Por otra parte, Menem acudió a la opinión pública para presionar a los legisladores y buscar apoyos a los planes de reformas estructurales impulsados desde el Poder Ejecutivo, justificándolos a raíz de la emergencia económica (Túñer, 2007).

1.1.3 Administración Fernando de la Rúa

La presidencia de Fernando de la Rúa contó con ciertos rasgos que la hicieron singular. En primer lugar, ella se desarrolló a partir de una novedosa conjunción de gobierno de coalición y gobierno dividido. La Alianza, creada en 1997 a instancias de la UCR y el FREPASO (Frente País Solidario), fue la coalición por la cual de la Rúa alcanzó el poder. De esta forma, el presidente quedaba ciertamente expuesto a los desencuentros y las discrepancias naturales entre socios de una coalición. En segundo lugar, de la Rúa no era el jefe del partido al cual representaba, sino el referente de una de sus expresiones. Por último, y no menos importante, tampoco fue quien lideró o promovió la conformación de la Alianza. Todo este cuadro arrojó como resultado a un presidente que iniciaba su mandato, desde el punto de vista del apoyo político, en una posición de debilidad (Mustapic, 2005).

El partido radical se tuvo que enfrentar durante el periodo 1999-2001 a una Cámara de Senadores dominada por el PJ y a una Cámara de Diputados en donde los partidos que lo apoyaban (la Alianza) no alcanzaban a contar con quórum propio. Teniendo en cuenta que el mandato de de la Rúa solo llegó a completar la mitad del periodo presidencial, se observa un gran uso de medidas unilaterales para la imposición de la agenda legislativa del Poder Ejecutivo. En tan solo dos años, se emitieron un total de 60 Decretos de Necesidad y Urgencia, perteneciendo casi la mitad de ellos al año 2001, cuando el país transitaba una grave crisis económica y social que colapsaría en diciembre (García, 2015).

Así y todo, se destaca que durante sus primeros meses de gobierno el Poder Ejecutivo consiguió el apoyo del Congreso para impulsar sus principales proyectos legislativos. Gracias a ello, la reforma tributaria, reforma laboral, el presupuesto para el año 2000, la ley contra la evasión fiscal y la emergencia en el sector público pudieron ser aprobados (Ferreira Rubio, 2005).

En esta sintonía, los vetos presidenciales ascendieron a 46. Es decir, prácticamente la misma cantidad que durante la administración de Alfonsín. De esta manera, se desprende que bajo los gobiernos de Menem y de la Rúa el Poder Ejecutivo eligió la adopción de medidas unilaterales como una de sus estrategias predilectas para avanzar con sus respectivas agendas legislativas (Mustapic, 2005). A su vez, comparte con su antecesor el área temática en donde se concentraron la mayor parte de sus vetos, siendo ella la referida a la categoría bienes del Estado, como privatizaciones, transferencias y donaciones (Suaya, 2007).

En cuanto a la reacción del Poder Legislativo sobre estos vetos presidenciales, y como exhibición de la alta conflictividad mantenida durante su gobierno entre aquél y el Poder Ejecutivo, el Congreso insistió en el 19,2% de las leyes vetadas totalmente y el 5% de las leyes vetadas parcialmente, adquiriendo ellas en efecto fuerza de ley. Se destaca así a este periodo como el de mayor insistencia por parte del Congreso a los proyectos vetados de forma total por el Poder Ejecutivo (Suaya, 2007).

Un caso paradigmático bajo la presidencia del líder de la Alianza está constituido por la presunta utilización de la estrategia de retribución por parte del Poder Ejecutivo hacia los legisladores, en el marco del tratamiento de la Ley de Reforma Laboral. Según la denuncia, el Gobierno habría sobornado a los senadores del PJ para que votaran a favor del proyecto que había girado al Congreso. Fruto de este escándalo político, renunció el vicepresidente de la Nación (presidente de la Cámara de Senadores) Carlos Álvarez, produciendo un notable debilitamiento en la Alianza (Luna, 2014).

1.1.4 Administración Eduardo Duhalde

Eduardo Duhalde asumió la Presidencia a partir de la elección de la Asamblea Legislativa para terminar el mandato de Fernando de la Rúa, en un país sumido en una profunda crisis económica, política y social. Como una de sus primeras medidas, envió al Congreso Nacional un proyecto de Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. Esta le otorgaba mayor discrecionalidad al Poder Ejecutivo, delegando en él una serie de facultades extraordinarias. A partir de su sanción, el Poder Ejecutivo podía tener una injerencia más fuerte en temáticas que deberían pasar por el Congreso Nacional. Una de las áreas en las que se materializó esta emergencia fue en la profundización del asistencialismo por parte del Estado y el aumento del gasto social. Es así como se emitió el Decreto 565/02 que creó el Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas

Desocupados, más conocido como el Programa de Jefes de Hogar (Di Rienzo y Canciani Vivanco, 2015).

A raíz de la frecuencia en el uso de las herramientas de decisión unilateral, Eduardo Duhalde puede ser caracterizado como un presidente imperial, que optó mayormente por imponer su agenda legislativa a través de la emisión de decretos, eludiendo al Congreso Nacional. También evitó que buena parte de la agenda de la oposición se materializara, viéndose ella obstaculizada una vez que en el Poder Legislativo alcanzaba su aprobación, ya que debía en última instancia contar con el aval del presidente.

Sosteniendo lo anteriormente enunciado, en relación con la cantidad de leyes aprobadas Eduardo Duhalde fue el mandatario que más veces recurrió a la facultad constitucional del veto legislativo. De esta manera, fueron vetadas el 20,4% de las leyes sancionadas por el Congreso Nacional, ya sean totales o parciales (Suaya, 2007). Por su parte, dentro del apartado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, también fue quien más utilizó este recurso constitucional en promedio, considerando que fueron emitidos un total de 156 en poco menos de un año y medio de gobierno (Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, 2018).

1.1.5 Administración Néstor Kirchner

La estrategia de Néstor Kirchner, desde su asunción en 2003, se basó en la necesidad de crear poder político y buscar los apoyos necesarios para gobernar, en un contexto que no le era para nada favorable. Había alcanzado la Presidencia con el menor porcentaje de votos de la historia argentina y el partido al cual pertenecía (con mayoría en ambas cámaras del Congreso Nacional) se encontraba fragmentado. De esta forma, se enfocó en lograr una mayoría disciplinada en el Parlamento que le facilitara llevar adelante su agenda legislativa (Cherny, Feierherd y Novaro, 2010).

La agenda del Poder Ejecutivo, que a grandes rasgos se mantendrá durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se encontraba bastante alineada con la tradición estatista peronista, e implicaba un cuestionamiento y su consecuente ruptura respecto a aquella que se había llevado adelante en la década de 1990. De esta manera, estatizaciones de las empresas que habían sido privatizadas, regulación de la economía, aumento del gasto público y el gasto social fueron componentes insoslayables de la agenda kirchnerista (Etchemendy y Garay, 2011).

Ante la necesidad de poder avanzar con sus políticas legislativas y considerando la división del PJ en tres facciones, el presidente Kirchner optó por recurrir a los Decretos de Necesidad y Urgencia en 239 oportunidades. Lo más destacado es que, a pesar de gobernar en gran cantidad de materias eludiendo al Congreso, esto no generó unas relaciones que puedan categorizarse como conflictivas. De hecho, en sus primeros dos años no hubo ninguna reacción del Congreso ante los DNU emitidos, ni eso fue una fuente generadora de conflictos al interior del bloque oficialista (Cherny *et al.*, 2010). En esta línea, tampoco se produjeron insistencias del Poder Legislativo ante los vetos presidenciales, situación inédita desde el retorno de la democracia. De hecho, desde 1983 hasta el 2007, año en que terminó su mandato, fue el presidente con menor cantidad de vetos (tanto de forma total como parcial). Solo sería superado en esa materia por su sucesora, Cristina Fernández de Kirchner (Suaya, 2007).

Tampoco el Poder Ejecutivo tuvo dificultades para imponer su agenda legislativa, logrando una tasa de aprobación en sus iniciativas del 59,4%. Ella inclusive crece notoriamente si se consideran los proyectos que fueron presentados por el Ejecutivo durante la Presidencia de Néstor Kirchner y sancionados durante el mandato inmediatamente posterior, alcanzando así un éxito del 75% (Zelaznik, 2012).

1.1.6 Administración Cristina Fernández de Kirchner

El periodo de mayor conflictividad en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, durante los doce años de gobierno del Frente Para la Victoria, se encuentra entre los años 2009-2011, donde se produjo una parálisis legislativa. En las elecciones legislativas de 2009 el partido gobernante perdió el quórum propio que ostentaba en Cámara de Senadores. Por añadidura, quedó constituido como primera minoría en las dos cámaras de un Congreso que se encontraba polarizado. Esta situación repercutió de manera considerable en la producción legislativa, siendo 2010 y 2011 los años con menor cantidad de leyes sancionadas desde 1984 (Barbieri Kennedy, 2015).

Catterberg y Palanza (2012) señalan que a esta baja productividad legislativa contribuyó la dificultad del kirchnerismo para entablar diálogo y alcanzar negociaciones con sus adversarios políticos, condición sine qua non para promover proyectos en un Congreso donde ya no gozaba de mayoría parlamentaria. En esta línea, Spanier (2013) destaca como una de las causas fundamentales de la parálisis legislativa y el poco éxito

legislativo del Poder Ejecutivo en este período al alto nivel de polarización en el Congreso Nacional.

Vale mencionar que esta baja productividad no guarda relación con una escasa presentación de proyectos en el Congreso, como podría aseverarse, sino más bien todo lo contrario. Durante el periodo legislativo 128 (que abarca del 01/03/2010 al 28/02/2011) fueron presentados 3442 proyectos de ley, de los cuales tan solo 32 pertenecían a iniciativas del Poder Ejecutivo. Para el periodo siguiente fueron presentados 2388 proyectos, 49 iniciados por el Ejecutivo. Se observa así una caída importante en la cantidad de proyectos presentados por el Ejecutivo desde que perdió la mayoría en 2009. Esto se puede atribuir a una previsión del Gobierno sobre las dificultades que esos proyectos enfrentarían en ambas cámaras del Poder Legislativo, por ende, Cristina Fernández de Kirchner habría optado por no presentar proyectos que sabía que no contarían con los votos necesarios para ser aprobados (Catterberg y Palanza, 2012). Muestra de ello es que de los 83 proyectos que el Gobierno giró al recinto, solo 22 obtuvieron su aprobación (Barbieri Kennedy, 2015).

Ya durante su segunda presidencia (2011-2015), en la que el FPV se constituyó como mayoría en ambas cámaras del Congreso Nacional, la estrategia más utilizada por el Poder Ejecutivo para imponer su agenda legislativa consistió en dictar las condiciones. Es decir, puede ser caracterizado este periodo como la de un presidente dominante, que se enfrenta a una legislatura subordinada. La gran mayoría de las propuestas del Gobierno lograron su aprobación y el Congreso se caracterizó por una alta productividad legislativa. El caso paradigmático lo representa el año 2014, cuando se sancionaron 174 leyes, la mayor cifra desde el retorno de la democracia (Directorio Legislativo, 2016a).

Una de las variables que mejor sirve para explicar el gran predominio del kirchnerismo en el Congreso, más allá de la cantidad de escaños pertenecientes a su fuerza política, es la disciplina partidaria. De esta forma, si bien durante su primer gobierno hubo algunas disidencias en el seno del PJ, la disciplina se mantuvo elevada y, de hecho, todos los legisladores del PJ eran contabilizados como oficialistas. Durante su segundo gobierno es que se produce la escisión del PJ, sobre todo a partir del año 2013, y es posible a partir de ahí distinguir entre el peronismo alineado y el peronismo disidente (Ribkuro y Urdinez, 2017).

Por otra parte, se observa que la estrategia de adopción de medidas unilaterales fue aplicada excepcionalmente durante los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner. Mientras los Decretos de Necesidad y Urgencia fueron utilizados con un promedio de 0,9 por mes (solo por debajo de Raúl Alfonsín), los vetos fueron 19 (17 parciales y 2 totales). Estos vetos representan el 2,1% del total de leyes aprobadas por el Congreso, siendo en este sentido la presidente que, en términos relativos, menos uso hizo de este recurso. Además, dentro de esas 19 leyes vetadas, ninguna fue insistida por el Poder Legislativo (Martínez, 2017).

Para cerrar, se observa en este periodo comprendido entre 2007-2015 el mayor éxito legislativo para un presidente desde 1983 a la fecha. Las iniciativas del Poder Ejecutivo tuvieron un promedio de aprobación del 82,5% (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018).

Tabla 1

Decretos de Necesidad y Urgencia por presidentes, 1983-2015

Presidentes	DNU	Años de gobierno	DNU promedio por año
Raúl Alfonsín (1983-1989)	6	5,6	1,1
Carlos Menem (1989-1999)	284	10,4	27,3
Fernando De la Rúa (1999-2001)	60	2	30
Eduardo Duhalde (2002-2003)	156	1,4	111,4
Néstor Kirchner (2003-2007)	239	4,5	53,1
Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)	82	8	10,3

Fuente: Elaboración propia.⁵

Tabla 2

Vetos legislativos por presidentes, 1983-2015

Presidentes	Vetos (totales y parciales)	Años de gobierno	Promedio de vetos por año	Sobre total de leyes
Raúl Alfonsín (1983-1989)	49	5,6	8,8	7,6%
Carlos Menem (1989-1999)	195	10,4	18,8	12,6%
Fernando De la Rúa (1999-2001)	46	2	23	14,2%
Eduardo Duhalde (2002-2003)	37	1,4	26,4	20,4%
Néstor Kirchner (2003-2007)	38	4,5	8,4	6%
Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)	19	8	2,4	2,2%

⁵ Datos obtenidos de la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (2018).

Fuente: Elaboración propia.⁶

Tabla 3

Tasa de éxito y participación legislativa del Poder Ejecutivo, 1983-2015

Presidentes	Éxito legislativo	Participación legislativa
Raúl Alfonsín (1983-1989)	67,9%	52,4%
Carlos Menem (1989-1999)	58,8%	43,5%
Fernando De la Rúa (1999-2001)	47,7%	44,1%
Eduardo Duhalde (2002-2003)	68,8%	39,8%
Néstor Kirchner (2003-2007)	68,8%	41%
Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)	82,5%	43,4%

Fuente: Elaboración propia.⁷

1.2 Agenda legislativa del Poder Ejecutivo Nacional

1.2.1 Periodo 2016

En la inauguración 134° del periodo de sesiones del Congreso de la Nación, el recientemente electo presidente Mauricio Macri estableció formalmente la agenda legislativa del Poder Ejecutivo Nacional para el año 2016. Durante la primera parte de su discurso, el mandatario hizo especial alusión a la situación en la cual se encontraba el país, enfatizando en un diagnóstico de la gestión inmediatamente anterior.

Ya adentrándose en los proyectos que serían presentados al Poder Legislativo, se pueden mencionar los siguientes:

- Plan Belgrano: apunta al incentivo del desarrollo social, productivo y de infraestructura en el norte argentino
- Ley de Universalidad de la educación de nivel inicial: extensión de la educación obligatoria a la sala de tres
- Creación del Instituto de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa: plantea la necesidad de evaluar integralmente el sistema educativo
- Devolución del IVA para los productos de la canasta básica alimentaria
- Ampliación de la Asignación Universal por Hijo

⁶ Datos obtenidos de la Dirección de Información Parlamentaria (2019).

⁷ Datos obtenidos de Bonvecchi, Cherny y Cella (2018), García Montero (2009), Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2020a), Mustapic (2005, 2010).

- Ley de reparación histórica: programa que permite pagar las deudas previsionales a quienes hayan o no iniciado juicio al Estado
- Ingreso universal a la niñez
- Reforma del Código Procesal Penal
- Fortalecimiento de la Justicia Federal: propone la creación de 107 nuevos juzgados federales en todo el país
- Ley del arrepentido: permite reducir la pena a aquellas personas que hayan participado en algún delito, si brindan información que ayude en la investigación
- Ley de extinción de dominio: tiene como objetivo facilitar la capacidad del Estado para recuperar bienes vinculados con delitos complejos
- Reforma del Consejo de la Magistratura
- Reforma del Ministerio Público Fiscal
- Aprobación del compromiso asumido en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático
- Ley de acceso a la información pública
- Reforma política: establece la obligatoriedad del uso de la boleta electrónica
- Régimen de participación público-privada: busca alentar la inversión privada y brindar garantías en la contratación pública (Casa Rosada, 2016).

Por su parte, sobre el final del 2016 el Poder Ejecutivo contempló la discusión de los proyectos nombrados a continuación en el Congreso Nacional, motivo por el cual su titular convocó a sesiones extraordinarias:

- Modificación del Impuesto a las Ganancias
- Régimen de Emergencia Social
- Reforma del Código Electoral Nacional
- Modificación a la Ley de Mercado de Capitales
- Ley de Emprendedores
- Responsabilidad Fiscal
- Régimen de Publicidad Oficial
- Eliminación de los Feriados “puente”
- Promoción de Personal Superior de las FFAA
- Aprobación del Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Marrakech

- Creación del Fondo Educativo de Acondicionamiento Edificio del Norte Argentino (Decreto 1194/2016, 2016).

1.2.2 Periodo 2017

Luego de realizar un exhaustivo balance sobre su primer año de gestión en la apertura de la 135° Asamblea Legislativa, el presidente Mauricio Macri definió brevemente parte de la agenda legislativa del Poder Ejecutivo Nacional para el respectivo año. Varias menciones hicieron referencia a volver a tratar aquellos proyectos que no habían llegado a ser discutidos o aprobados por ambas cámaras del Congreso Nacional.

Entre las nuevas propuestas se encuentran:

- Reforma Tributaria
- Plan Nacional para personas con Discapacidad
- Nuevo sistema de Responsabilidad Penal Juvenil
- Ley contra el Paco
- Reforma del Sistema Penitenciario (Casa Rosada, 2017).

Asimismo, sobre el final del periodo de sesiones ordinarias el presidente decidió la convocatoria de sesiones extraordinarias para tratar algunos de los temas citados a continuación:

- Reforma Fiscal
- Reforma Previsional
- Reforma Laboral (Decreto 1014/2017, 2017).

1.2.3 Periodo 2018

Ya en el último periodo en consideración del presente trabajo, el titular del Poder Ejecutivo Nacional marcó buena parte de su agenda parlamentaria en ocasión de su tercera inauguración de la Asamblea Legislativa. Esta se puede resumir en:

- Ley de Integridad Pública
- Ley de Inclusión Laboral
- Proyecto para extender la Licencia por Paternidad
- Creación de un Parque Nacional en Campo de Mayo
- Reforma del Código Penal (Casa Rosada, 2018).

También se destaca el llamado a sesiones extraordinarias de fin de año para el tratamiento de cuarenta proyectos de ley, entre los cuales se pueden mencionar:

- Modificación de la Ley de Impuesto a los Bienes Personales
- Modificación de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos
- Régimen Penal y Procesal para la Prevención y Represión de Delitos en Espectáculos Futbolísticos
- Ley de Reconocimiento y Protección de las Personas Apátridas (Decreto 1087/2018).

1.3 Conclusiones preliminares

Con la sanción de la reforma constitucional en 1994, se puede observar en el proceso decisorio argentino un incremento importante en la utilización de los poderes unilaterales por parte de los titulares del Poder Ejecutivo. Como muestra la Tabla 1, la frecuencia relativa en la implementación de los Decretos de Necesidad y Urgencia aumenta considerablemente con el paso de las administraciones, hasta alcanzar su punto más alto en la presidencia de Eduardo Duhalde. Sin embargo, por más que la agenda de Néstor Kirchner tuvo un éxito legislativo notable, también recurrió en numerosas oportunidades a los DNU para imponerla unilateralmente.

De lo anteriormente enunciado, se desprende que la reforma marcó un punto de inflexión en el sistema político argentino, al otorgar al titular del Poder Ejecutivo mayores recursos para imponer su agenda legislativa de manera unilateral. Dentro de estos recursos también se encuentra la posibilidad de promulgar parcialmente las leyes, decidiendo en última instancia el presidente qué artículos de una ley entrarán en vigor y cuáles no. Este mecanismo de veto parcial, incorporado en la reforma de 1994, acentuó el poder del presidente para controlar la actividad legislativa. Como muestra la Tabla 2, también hay un incremento en su frecuencia hasta llegar a la administración de Duhalde, para posteriormente caer a los niveles más bajos con el kirchnerismo en su conjunto.

Sin embargo, aunque la capacidad del presidente para imponer su agenda sea alta, y la utilización de poderes unilaterales haya ido en aumento, sigue siendo el Congreso Nacional quien controla la actividad legislativa, y no el Poder Ejecutivo. De hecho, solo a excepción de Duhalde que gobernó mayormente eludiendo al Congreso, característico de un presidente imperial, o de Cristina Kirchner, quien pudo dictar las condiciones al

contar con una legislatura subordinada, alcanzando la categoría de presidente dominante, en los demás casos se observa una necesidad de negociación entre Congreso y presidente.

Por último, se destacan dentro de la agenda legislativa enunciada por el presidente Mauricio Macri una gran cantidad de reformas de diversas índoles, desde política, laboral, previsional, fiscal hasta del sistema penitenciario o del código penal. Muchos de los proyectos del Poder Ejecutivo debieron ser rectificadas con el paso de las sesiones ordinarias ante la falta de tratamiento por parte del Congreso Nacional o las dificultades halladas para alcanzar su aprobación.

Capítulo II: Estrategias de adopción de medidas unilaterales y negociación con la legislatura

En este capítulo se abordarán dos de las estrategias llevadas adelante por el Poder Ejecutivo, durante el periodo 2015-2018, para imponer su agenda legislativa. La primera de ellas consiste en la adopción de medidas unilaterales, compuesta por los poderes proactivos y reactivos. De esta manera, se analizarán tanto la emisión de Decretos de Necesidad y Urgencia como los vetos parciales y totales.

La segunda estrategia consiste en la negociación con la legislatura, como forma de buscar consenso entre las diversas fuerzas políticas y bloques legislativos a la hora de tratar un proyecto que forma parte de la agenda legislativa del Poder Ejecutivo.

2.1 Poderes proactivos y reactivos

2.1.1 Decretos de Necesidad y Urgencia

Una de las primeras medidas tomadas por Mauricio Macri al asumir la Presidencia, el 10 de diciembre de 2015, consistió en dictar un DNU sobre modificación de la Ley de Ministerios. El propósito era adecuar la organización ministerial y jerarquizar y reorganizar las funciones, con miras a racionalizar la gestión pública. En efecto, varios Ministerios cambiaron de nombre, algunos asumieron funciones que previamente les correspondía a otros, mientras que también varias Secretarías fueron absorbidas. De esta forma, quedaron conformados un total de veinte Ministerios (Decreto 13/2015, 2015).

En los pocos días que restarían para finalizar el año, Mauricio Macri emitió cuatro DNUs más. Uno de ellos relativo a la modificación del Presupuesto 2016, otro para el traspaso del sistema de escuchas telefónicas (a cargo del departamento DICOM) desde la Procuración General de la Nación al ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, un DNU destinado a la creación del ENACOM (Ente Nacional de Comunicaciones), modificando la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual —más conocida como Ley de Medios—. Finalmente, también se dictaría un polémico DNU para suspender la aplicación del nuevo Código Procesal Penal, acusado de inconstitucional ya que la Carta Magna prohíbe expresamente la emisión de Decretos de Necesidad y Urgencia en materia penal (Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, 2020).

Durante el transcurso del año 2016, el Poder Ejecutivo Nacional dictó 12 decretos de necesidad y urgencia, los cuales se mencionan a continuación por orden temporal de emisión:

- Decreto de Necesidad y Urgencia que deroga el Decreto 2635/15 sobre Cese a la detracción, en el marco de lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación del Quince Por Ciento (15%) de la masa de impuestos coparticipables pactada en la Cláusula Primera del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales"

- Decreto de necesidad y urgencia. Modificación de la Ley de Ministerios

- Decreto de Necesidad y Urgencia que suspende la aplicación de las disposiciones contenidas en el Decreto N° 814/2001

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Régimen de Asignaciones Familiares

- Decreto de Necesidad y Urgencia aprobación del Régimen de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública y de Consultoría de Obra Pública

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2016

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2016

- Decreto de Necesidad y Urgencia que establece cupo fiscal para el Ejercicio 2016

- Por Decreto de Necesidad y Urgencia se establece un régimen excepcional de distribución de los recursos acumulados al 28 de julio de 2016 en el Fondo Solidario De Redistribución con destino a la financiación de la estrategia de Cobertura Universal De Salud y conformación del Fondo De Emergencia y Asistencia de los agentes del seguro de salud

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2016

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Derogación del Decreto 2229/2015 sobre Reembolsos a la Exportaciones

- Decreto de Necesidad y Urgencia que Modifica el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2016 (Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, 2020).

Por su parte, en el año siguiente la cantidad de decretos de necesidad y urgencia ascendieron a 17, siendo ellos los siguientes:

- Decreto de Necesidad y Urgencia que modifica la Ley de Ministerios incorporando el Ministerio de Finanzas

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Feriados Nacionales

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación de la Ley de Riesgos del Trabajo y Comisiones Médicas Jurisdiccionales

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Servicio Aduanero

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre la modificación a la Ley 25.871

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Feriados Nacionales.

Modificación del Decreto 1584/10

- Decreto de Necesidad y Urgencia. Modificación del Decreto N° 256/2015

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados

- Decreto de Necesidad y Urgencia que modifica el Decreto 902/2012 que creó el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar)

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Régimen Administrativo para la Inscripción de Nacimientos

- Decreto de Necesidad y Urgencia que suspende la aplicación de las disposiciones contenidas en el Decreto N° 814/2001 respecto de los empleadores titulares de establecimientos educativos de gestión privada que se encontraren incorporados a la enseñanza oficial

- Decreto de Necesidad y Urgencia que modifica la Ley de Ministerios

- Decreto de Necesidad y Urgencia por el cual se otorgan créditos a titulares de las prestaciones liquidadas o puestas al pago por la Administración Nacional De La Seguridad Social como posibilidad de inversión del Fondo De Garantía De Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino

- Decreto de Necesidad y Urgencia que Modifica el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2017

- Decreto de Necesidad y Urgencia que Crea la Agencia Nacional de Discapacidad

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación de la Ley de Ministerios

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2017 (Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, 2020).

Finalmente, en el último año abordado por la presente investigación, el titular del Poder Ejecutivo hizo uso de la herramienta del DNU en un total de 13 oportunidades. Estos decretos son mencionados a continuación:

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Desburocratización y Simplificación de los Trámites en el Estado

- Decreto de Necesidad y Urgencia modificadorio del Decreto N° 84/2014 que crea el "Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos" (PROGRESAR). Transferencia del programa del ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), a la órbita del Ministerio de Educación

- Decreto de Necesidad y Urgencia. Modificación de la estructura orgánica del Estado. Ley de Ministerios, Carta Orgánica del Banco de la Nación Argentina. Declaración en estado de liquidación a Lotería Nacional Sociedad del Estado

- Regulación de los Honorarios Profesionales de Abogados, Procuradores y Auxiliares

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Contribuciones Patronales

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación del Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018

- Modificación de la Ley de Ministerios

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Derogación del Decreto 206/2009 que Crea el Fondo Federal Solidario

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación de la Ley de Ministerios aprobando una nueva Reorganización de los mismos

- Decreto de Necesidad y Urgencia que establece como feriado el día viernes 30 de noviembre de 2018 en el ámbito de la Ciudad Autónoma De Buenos Aires, con motivo de la celebración de la Cumbre de Líderes del Grupo De Los 20 (G20)

- Asignación no remunerativa para el Sector Privado

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación del Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2018

- Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación de la Ley de Ministerios (Dirección del Sistema Argentino de Información Jurídica, 2020).

En esta instancia, se procede a agrupar los decretos emitidos según temática mencionada en los sumarios, como forma de observar cuáles fueron los temas más recurrentes abordados por el Poder Ejecutivo. Un aspecto para tener en cuenta es que los temas no son excluyentes entre sí, presentándose la posibilidad de que un DNU pueda corresponder a varias áreas temáticas.

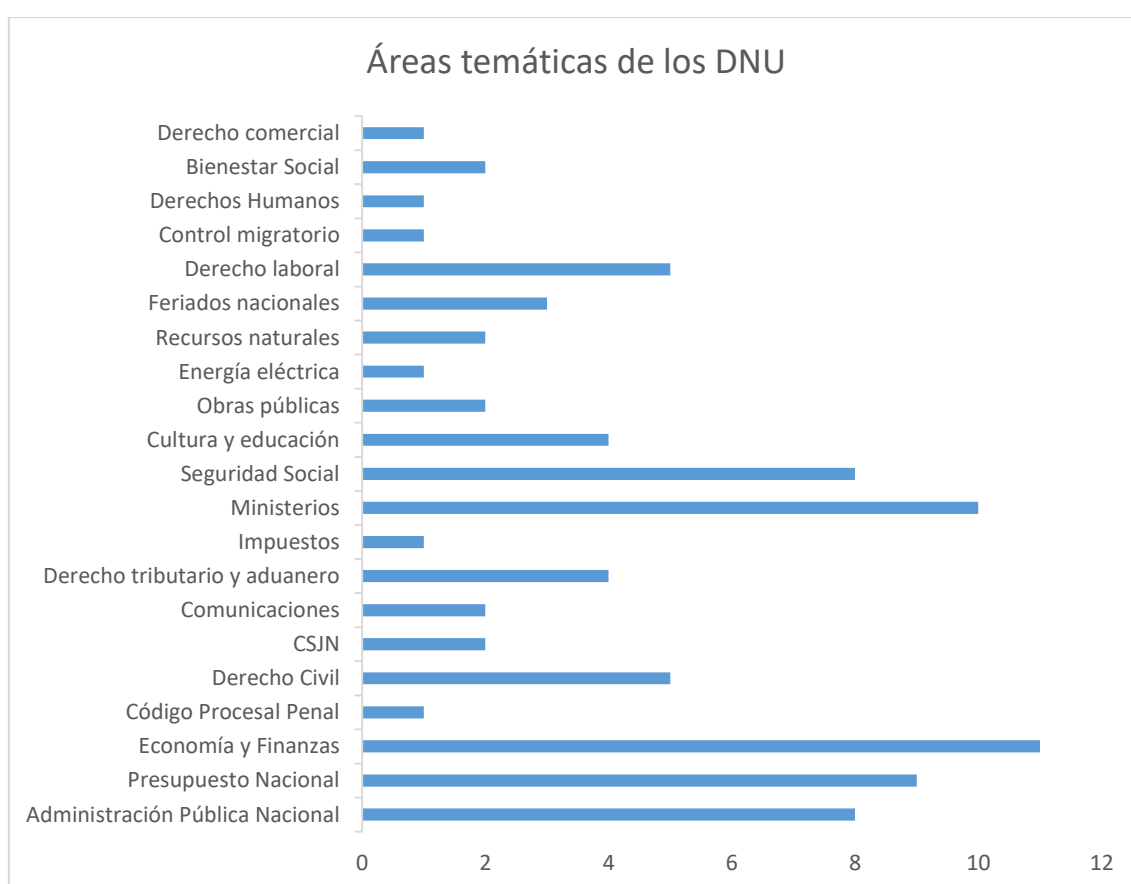


Figura 1. Áreas temáticas de los Decretos de Necesidad y Urgencia emitidos por el PEN durante los tres primeros años de la presidencia de Mauricio Macri. Elaboración propia, basado en Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (2020).

2.1.2 Vetos parciales y totales

En cuanto al uso de los poderes unilaterales de tipo reactivo, se observa una mayor frecuencia de utilización en el primer año de gobierno de Mauricio Macri. El periodo legislativo 2016 fue el de mayor actividad, tanto en sesiones del Congreso como en leyes

aprobadas. Durante todo el periodo —esto es, sesiones ordinarias y extraordinarias— el Congreso sancionó un total de 101 leyes. De ellas, cuatro fueron observadas en su totalidad y una de forma parcial, lo que representa un 4,9% de las leyes sancionadas (Directorio Legislativo, 2016b).

A continuación, se mencionan las cinco leyes vetadas por el Poder Ejecutivo en 2016:

- Ley 27251: emergencia ocupacional. Este proyecto declaraba la emergencia pública en materia ocupacional por 180 días, quedando prohibido durante este término los despidos o suspensiones sin justa causa de trabajadores tanto públicos como privados.
- Ley 27329: régimen previsional especial de carácter excepcional y optativo para los exsoldados combatientes de la guerra de Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur.
- Ley 27331: modificación del artículo 114 del Régimen de Contrato de Trabajo sobre salario mínimo profesional.
- Ley 27335: inclusión en el programa médico obligatorio del estudio de detección de la “trombofilia” para mujeres embarazadas.
- Ley 27344: se declara de utilidad pública y sujeto a expropiación el inmueble y todas las instalaciones que componen el edificio del Hotel Bauen (Dirección de Información Parlamentaria, 2019).

Por su parte, dos decretos de observación y promulgación parcial (DOPP) fueron dictados por el Poder Ejecutivo durante el transcurso del periodo 2017. Las leyes afectadas fueron:

- Ley 27418: régimen de incentivo, promoción y desarrollo de la industria naval y de la marina mercante nacional
- Ley 27423: honorarios profesionales de abogados, procuradores y auxiliares de la justicia nacional y federal (Dirección de Información Parlamentaria 2019).

Finalmente, en 2018 solo una ley fue vetada, en este caso en su totalidad, por el presidente Macri. Ella fue la ley 27443 que declaraba la emergencia tarifaria en los servicios públicos. El proyecto contemplaba que el aumento en las tarifas de energía

eléctrica, gas natural y agua no excediera el coeficiente de variación salarial (Decreto 499/2018,2018).

De los ocho proyectos de ley vetados, el interbloque Frente Para la Victoria-PJ participó en la elaboración de siete de ellos. A su vez, tres de esos siete proyectos fueron presentados exclusivamente por ese espacio. En los restantes, fue acompañado en la iniciativa legislativa por diversos bloques de izquierda y centro izquierda. Finalmente, un proyecto pertenecía puramente al bloque Chubut Somos Todos (Dirección de Información Parlamentaria, 2019).

A continuación, se agrupan las leyes vetadas por el Poder Ejecutivo según áreas temáticas a las que pertenecen esos proyectos. Para esta clasificación, se tienen en cuenta los respectivos giros a comisiones de cada uno de ellos. Cabe aclarar que las áreas temáticas no son mutuamente excluyentes entre sí, por lo que una ley puede corresponder a varios temas.

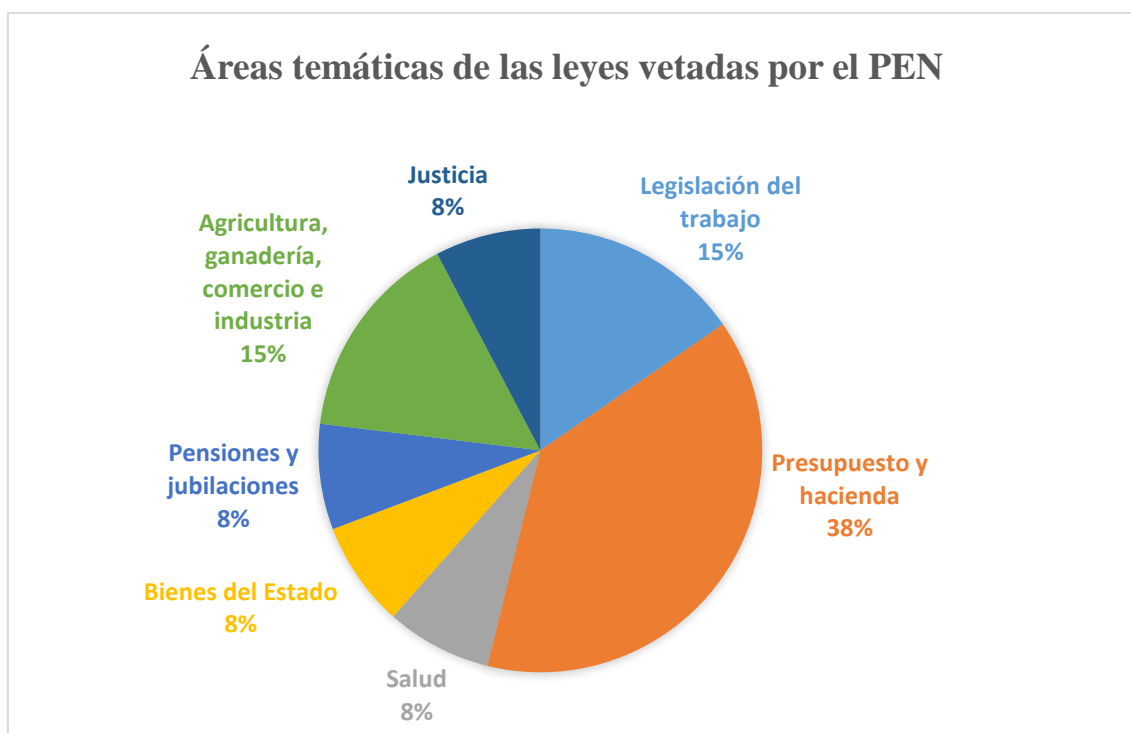


Figura 2. Áreas temáticas de las leyes vetadas por el PEN durante los tres primeros años de la presidencia de Mauricio Macri.

2.1.3 Resultados

Los Decretos de Necesidad y Urgencia y los decretos de promulgación parcial de leyes deben ser sometidos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (CBPTL), quien tiene la función de expresarse sobre su validez o invalidez. Esto lo hace a través de un dictamen que es elevado a las Cámaras del Congreso. Es decir, la CBPTL propone al plenario de las Cámaras un proyecto de resolución declarando la validez o invalidez del decreto, según sea en cada caso. En última instancia, será el propio Congreso Nacional quien aceptará o rechazará el decreto en cuestión. Para esto último, se requiere de la mayoría simple de ambas Cámaras (Posdeley, 2016).

Para elaborar el dictamen sobre los DNU emitidos por el PE, la Ley N° 26.122 sancionada en 2006 establece que la Comisión debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente.

Los requisitos formales son:

- a) Que el decreto esté firmado por el presidente en acuerdo general de ministros
- b) Que esté refrendado por el Jefe de Gabinete
- c) Que el Jefe de Gabinete someta la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente en el plazo de diez días (Const., 2014).

Mientras que, por su parte, los requisitos sustanciales son:

- a) Que el decreto no trate sobre alguna de las materias prohibidas: materia penal, tributaria, electoral o régimen de los partidos políticos
- b) Que exista una circunstancia de excepcionalidad que impida seguir los trámites ordinarios (Const., 2014).

Respecto a los decretos de promulgación parcial de leyes, la Ley N° 26.122 (2016) indica que el dictamen de la Comisión debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. Esto quiere decir que debe manifestar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía relativa y si esa promulgación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto original. Por último, para insistir sobre una

ley observada en su totalidad por el Ejecutivo, el Poder Legislativo debe reunir 2/3 de los votos tanto en Diputados como en Senadores.

Hechas estas aclaraciones, en esta sección se abordarán las respuestas —tanto de la CBPTL como del Congreso Nacional— adoptadas por el Poder Legislativo ante los Decretos de Necesidad y Urgencia y los vetos parciales dictados por el Poder Ejecutivo. Asimismo, se considerará el mecanismo de insistencia legislativa sobre los vetos totales.

De los 47 DNU emitidos por el Poder Ejecutivo durante el periodo 2015-2018, 28 obtuvieron dictamen de validez por parte de la CBPTL, en 7 el dictamen de mayoría se pronunció por su invalidez, mientras que los 12 decretos restantes directamente no fueron abordados por la Comisión (Honorable Senado de la Nación Argentina, 2020a).

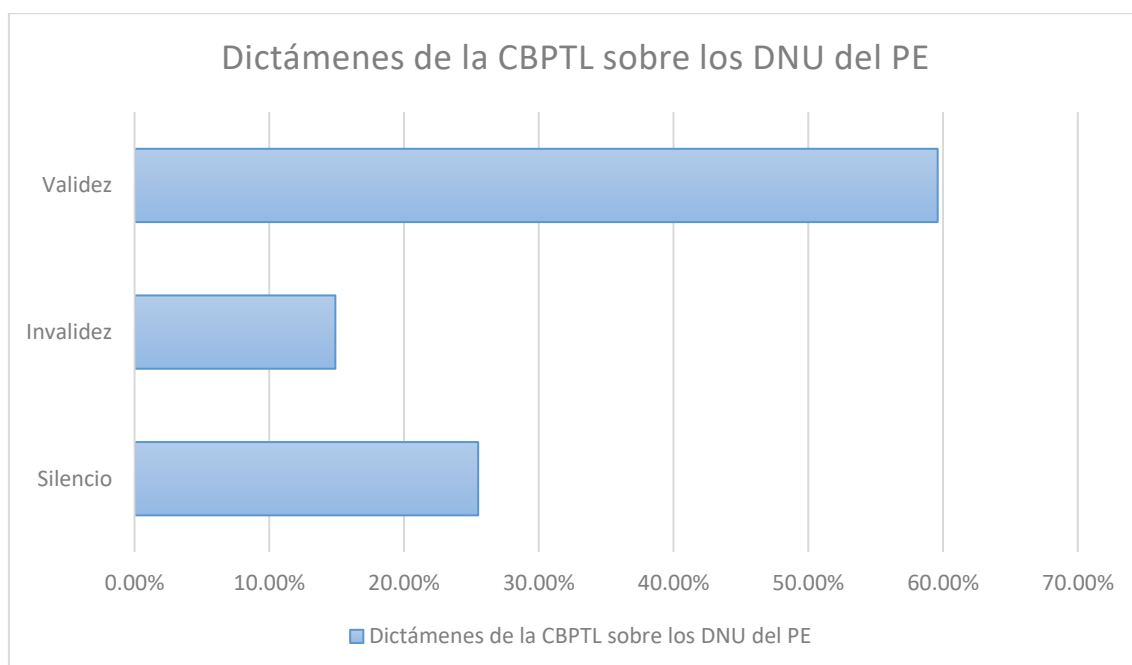


Figura 3. Dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo sobre los DNU del PE emitidos durante los tres primeros años de la presidencia de Mauricio Macri.

Se observa una merma en la labor de la Comisión respecto al tratamiento de los Decretos de Necesidad y Urgencia, ya que desde su creación —en el año 2006— se pronunció sobre el 93% de los DNU emitidos por el Poder Ejecutivo. Ahora bien, ese 7% restante en los que no se expresó corresponde exclusivamente al periodo bajo estudio. Desde la creación de la CBPTL, por la Ley N° 26.122, hasta la asunción de Mauricio Macri —esto es, de 2006 a 2015— se emitieron un total de 127 DNU. Absolutamente todos ellos fueron tratados por la Comisión y obtuvieron sus correspondientes dictámenes. En otras palabras, las primeras ocasiones en que la Comisión no trató algún

DNU del Ejecutivo, se dieron en el periodo 2015-2018. Este silencio se produjo para el 26% de los decretos (Alfonso, Veramendi, Castro Videla y D'Acunti, 2019).

También en este periodo se dan la mayoría de los casos en los que la CBPTL emitió dictámenes de mayoría expresando su rechazo (invalidez) ante los DNUs sometidos a su control. En sus doce años de funcionamiento, la Comisión se pronunció por la invalidez de algún DNU en nueve oportunidades. Siete de esos nueve únicos rechazos se produjeron durante la gestión de Macri. Esto coincide con la composición de la CBPTL, donde el oficialismo no contaba con mayoría. Similar fue la situación en el caso de los dos DNUs restantes que fueron rechazados en el año 2010. En aquel año, el Frente Para la Victoria, partido gobernante, tampoco contó con mayoría propia en la integración de la Comisión (Alfonso et al., 2019).

Por su parte, hubo nueve ocasiones en las que se reportó un empate entre los dictámenes de validez e invalidez en cuanto a su cantidad de votos —ocho cada uno—, convirtiéndose en dictamen de mayoría aquel que llevaba la firma del presidente de la Comisión⁸. En todos ellos, fue el senador Luis Naidenoff —representante de Cambiemos— quien inclinó la balanza a favor de la aceptación de los decretos. También todos los casos de igualdad de votos en el seno de la CBPTL se presentaron bajo el gobierno de Macri.

Por otro lado, en donde sí no se observan alteraciones profundas respecto a las tendencias precedentes, es en el rol del Congreso en cuanto al tratamiento de los Decretos de Necesidad y Urgencia. La respuesta predominante del Poder Legislativo, históricamente, ha sido el silencio —lo cual implica en términos prácticos una aprobación tácita del decreto—. Desde 1983 hasta 2017, el Congreso ha omitido el abordaje del 84% de los DNUs emitidos por el Ejecutivo (Bonvecchi y Zelaznik, 2017). A su vez, desde la creación de la CBPTL no se registra ningún rechazo por parte de ambas Cámaras del Congreso hacia un DNU, lo que hubiera significado automáticamente su derogación. De esta forma, se desprende que el control legislativo efectuado por el Congreso no ha sido riguroso ni eficaz —más bien, ha constado de bastante permisividad—. A lo sumo, sí se ha visto agravada esta situación durante el periodo 2015-2018, en el cual el Congreso no se ha expedido sobre ningún DNU de manera conjunta, acentuando de esta manera una

⁸ Se trata de los DNUs 13/2015, 211/2015, 256/2015, 257/2015, 267/2015, 223/2016, 73/2016, 27/2018 y 95/2018.

tendencia histórica. Solo hubo 4 declaraciones de validez por parte de la Cámara de Diputados, todas ellas en el año 2016. (Alfonso et al., 2019).

Pasando a los decretos de observación y promulgación parcial (DOPP), el primero de ellos —1250/2016— fue rechazado por la Comisión Bicameral Permanente a través de un dictamen de mayoría (Honorable Senado de la Nación Argentina, 2016a). El segundo veto parcial a una ley sancionada por el Poder Legislativo, DOPP 1076/2017, no pudo alcanzar dictamen de mayoría en la reunión de la CBPTL. El pronunciamiento por su validez constó de ocho firmas, mientras que el documento de invalidez fue suscripto por siete integrantes (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2018a).⁹ El último decreto de promulgación parcial —1077/2017— fue aceptado por la Comisión (Honorable Senado de la Nación Argentina, 2018a). Ninguno de estos tres decretos de observación y promulgación parcial fue debidamente analizado por el Congreso Nacional, quedando en consecuencia todos con efecto sin haber contado con la aprobación o rechazo de Diputados o Senadores (Honorable Senado de la Nación Argentina, 2020b).

Para finalizar esta sección, se abordarán los cinco vetos totales emitidos por el Poder Ejecutivo. El decreto 701/2016, mediante el cual el Poder Ejecutivo vetó la denominada ley antidespidos —que declaraba la emergencia ocupacional— no fue vuelto a tratar por el Senado, cámara de origen de aquel proyecto. La ley que incorporaba la figura del Salario Mínimo Profesional, vetada a través del decreto 1283/2016, tampoco fue insistida por el Congreso. Misma suerte corrió la ley sancionada por el Poder Legislativo, y vetada por el decreto 1281/2016, que determinaba la creación de un plan para el estudio de la trombofilia y la inclusión de su tratamiento en el Programa Médico Obligatorio, lo que obligaba a brindar el servicio gratuitamente tanto a obras sociales como a las empresas de medicina prepaga. Las últimas dos leyes vetadas por el Poder Ejecutivo, una sobre la expropiación del Hotel Bauen y la otra sobre la declaración de la emergencia tarifaria —por los decretos 1302/2016 y 499/2018, respectivamente— tampoco fueron sujetas al mecanismo de insistencia legislativa (Honorable Senado de la Nación Argentina, 2020b).

2.2 Proyectos enviados al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo

⁹ Para convertirse en dictamen de mayoría, el documento debe constar de la firma de la mayoría absoluta de sus miembros (Ley N° 26.122, 2006).

Durante los tres primeros periodos legislativos del gobierno de Mauricio Macri, el Poder Ejecutivo envió un total de 142 proyectos de ley al Poder Legislativo para su tratamiento. De ellos, 58 tuvieron como Cámara de origen a Diputados, mientras que 84 fueron iniciados en el Senado. Si consideramos las temáticas de cada proyecto según la tipología establecida por Mustapic y Goretti (1992)¹⁰, a partir de las comisiones por las que fueron tratados y tomando en consideración que un proyecto puede pertenecer a más de un tema, se observan los siguientes datos.

Tabla 4

Temas de los proyectos presentados al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo

Temas	Número	Porcentaje
Legislación penal	10	6,1%
Organismos públicos	3	1,8%
Pensiones y jubilaciones	3	1,8%
Impuestos y política fiscal	11	6,7%
Política exterior	67	40,9%
Obras públicas	4	2,4%
Autorización al presidente para ausentarse del país	4	2,4%
Legislación del trabajo	6	3,7%
Vivienda	0	0%
Educación	2	1,2%
Defensa	7	4,3%
Agricultura, ganadería, comercio, industria	9	5,5%
Derechos civiles y políticos	8	4,9%
Bienes del Estado	1	0,6%
Presupuesto y hacienda	9	5,5%
Homenajes, monumentos	2	1,2%
Salud	1	0,6%
Justicia	15	9,1%
Condecoraciones	0	0%
Otros temas	2	1,2%

Fuente: Elaboración propia

El tema que ha concentrado la mayor cantidad de proyectos es el relativo a la política exterior. Dentro de ella se incluyen los convenios, tratados, convenciones, protocolos y acuerdos internacionales, así como las disposiciones vinculadas con

¹⁰ A fines prácticos, se ha modificado la categoría ‘Presupuesto General de la Nación’ por ‘Presupuesto y hacienda’.

organismos internacionales. Suele ser una de las áreas menos sensibles y a su vez más promovidas por el Poder Ejecutivo —a nivel general—. En el caso de la presidencia de Mauricio Macri, representó el 40,9% de las áreas temáticas. Luego ‘justicia’ estuvo presente en 15 de los proyectos presentados, dando un total del 9,1%. Otras de las áreas que concentraron los mayores esfuerzos del PE refieren a legislación penal, impuestos y política fiscal, derechos civiles y políticos, presupuesto y hacienda y defensa. También tuvo una relativa importancia la temática de ‘agricultura, ganadería, comercio, industria’, que refiere a aquellas políticas destinadas a alguno de estos sectores productivos como también las leyes impositivas dirigidas a incentivarlos (Mustapic y Goretti, 1992).

Por otra parte, dentro de los temas más relegados de la agenda legislativa del Poder Ejecutivo, durante la titularidad de Mauricio Macri, se encuentran salud, educación, pensiones y jubilaciones, bienes del Estado y organismos públicos. Destaca el apartado de ‘vivienda’, el cual incluye temáticas sobre locaciones y tierras para la construcción de viviendas. En esta área no ha sido presentado ningún proyecto de ley.

Pasando al tratamiento que ha tenido la agenda del Ejecutivo en el Congreso Nacional, se agrupará la información por periodos legislativos y no por años —un periodo legislativo comienza en marzo y finaliza en febrero del año siguiente—. De este modo, durante el primer periodo legislativo —134— el PE presentó 63 proyectos de ley al Poder Legislativo. De ellos, 26 obtuvieron su aprobación durante ese mismo periodo, 15 en el periodo siguiente y 2 en el periodo 136. Durante el periodo legislativo 135, el PE presentó 46 proyectos de los cuales tan solo 8 fueron aprobados en ese mismo periodo. Se sumarían 9 proyectos más aprobados durante el periodo 136. Finalmente, en el periodo 136 el Ejecutivo envió al Legislativo 33 proyectos, siendo aprobados 7 de ellos. De esta manera, la tasa de éxito legislativo del Poder Ejecutivo ha sido del 47,2%, la más baja para un presidente desde el retorno de la democracia en 1983 (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2020b; Honorable Senado de la Nación Argentina, 2020c).

Ahora bien, buena parte de esos proyectos no fueron aprobados sin alteración respecto a cómo procedían desde el Poder Ejecutivo. Es decir que en muchos casos fue necesario llevar adelante una negociación entre los legisladores para que se pueda avanzar con el proyecto que había sido iniciado por el PE. En esta ocasión, 20 de los proyectos originales debieron sufrir modificaciones para ser aprobados, lo que representa a un 30% del total de leyes aprobadas con origen en el PE. Mientras que, por otra parte, 20 proyectos

obtuvieron solamente media sanción, no adquiriendo finalmente fuerza de ley (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2020b).

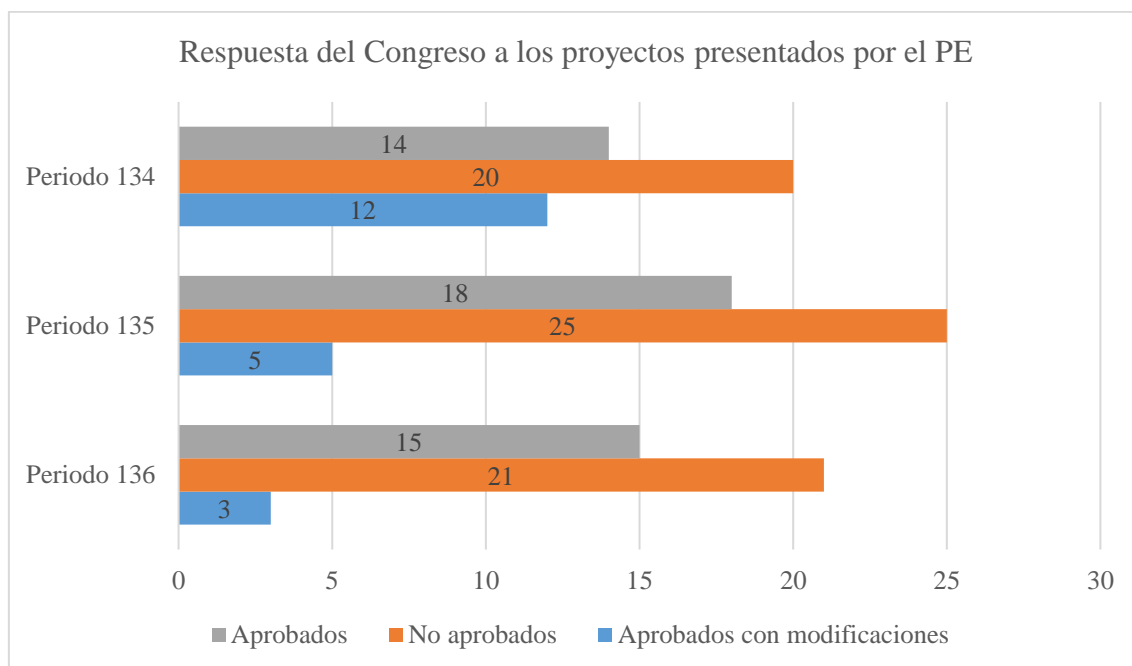


Figura 4. Respuesta del Congreso a los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo durante los periodos 134, 135 y 136.

Respecto a la aprobación de los proyectos del Ejecutivo según áreas temáticas, se observa que 33 de los 67 proyectos aprobados corresponden a política exterior, siendo el 49,2% del total de los proyectos aprobados con origen en el Poder Ejecutivo. A continuación, se puede observar más detalladamente el tratamiento del Poder Legislativo ante cada temática en particular de los proyectos iniciados por el PE.

Tabla 5

Resultados de los proyectos iniciados por el PE según temática

Temas	Aprobados	Aprobados con modificaciones	No aprobados
Legislación penal	-	40%	60%
Organismos públicos	-	33,3%	66,6%
Pensiones y jubilaciones	-	66,6%	33,3%
Impuestos y política fiscal	45,5%	45,5%	9%
Política exterior	49,3%	-	50,7%
Obras públicas	-	25%	75%
Autorización al presidente para ausentarse del país	100%	-	-
Legislación del trabajo	16,6%	16,6%	66,7

Vivienda	-	-	-
Educación	-	-	100%
Defensa	42,9%	-	57,1%
Agricultura, ganadería, comercio, industria		55,6%	44,4%
Derechos civiles y políticos	-	12,5%	87,5%
Bienes del Estado	-	100%	-
Presupuesto y hacienda	44,4%	33,3%	22,2%
Homenajes, monumentos	-	-	100%
Salud	-	-	100%
Justicia	33,3%	6,7%	60%
Condecoraciones	-	-	-
Otros temas	50%	-	50%

Fuente: Elaboración propia

Se desprende que las áreas —considerando las más sensibles e importantes—¹¹ en donde más complicaciones ha tenido el Gobierno para alcanzar la aprobación de su agenda consiste en aquellas referentes a asuntos de legislación penal, organismos públicos, obras públicas, legislación del trabajo, educación, derechos civiles y políticos, salud y justicia. Por el contrario, las áreas en las cuales más éxito ha tenido constan, en gran medida, de aquellas que no suponen un arduo debate ni posturas muy polarizadas. En este caso se encuentran la política exterior, autorización al presidente para salir del país, defensa y la categoría otros temas. La excepción a esta observación está marcada por las categorías de impuestos y política fiscal y presupuesto y hacienda. En esas dos áreas en particular el PE obtuvo una aprobación —del texto original y sin modificaciones— relativamente alta en comparación con la totalidad de los temas.

Quedan por considerar las temáticas en las que se requirió una mayor negociación con bloques opositores para lograr la aprobación, previa modificación, del proyecto. Aquí se hallan pensiones y jubilaciones, agricultura, ganadería, comercio, industria, impuestos y política fiscal, bienes del Estado y legislación penal. Es decir, temas que suelen generar divisiones entre los diversos bloques y un mayor debate, ya que resulta más difícil alcanzar posiciones comunes.

Para finalizar el capítulo, la figura 5 representa la tasa de participación legislativa, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sobre el total de la legislación aprobada durante

¹¹ Se excluyen en este caso las categorías de ‘homenajes, monumentos’, ‘autorización al presidente para salir del país’, ‘política exterior’, ‘defensa’, ‘condecoraciones’ y ‘otros temas’.

los periodos legislativos 134, 135 y 136. En este apartado, si se contrasta la información con la brindada en la Tabla 3, podrá observarse que el periodo bajo estudio ha representado el de menor participación para el PE con relación al total de legislación aprobada.

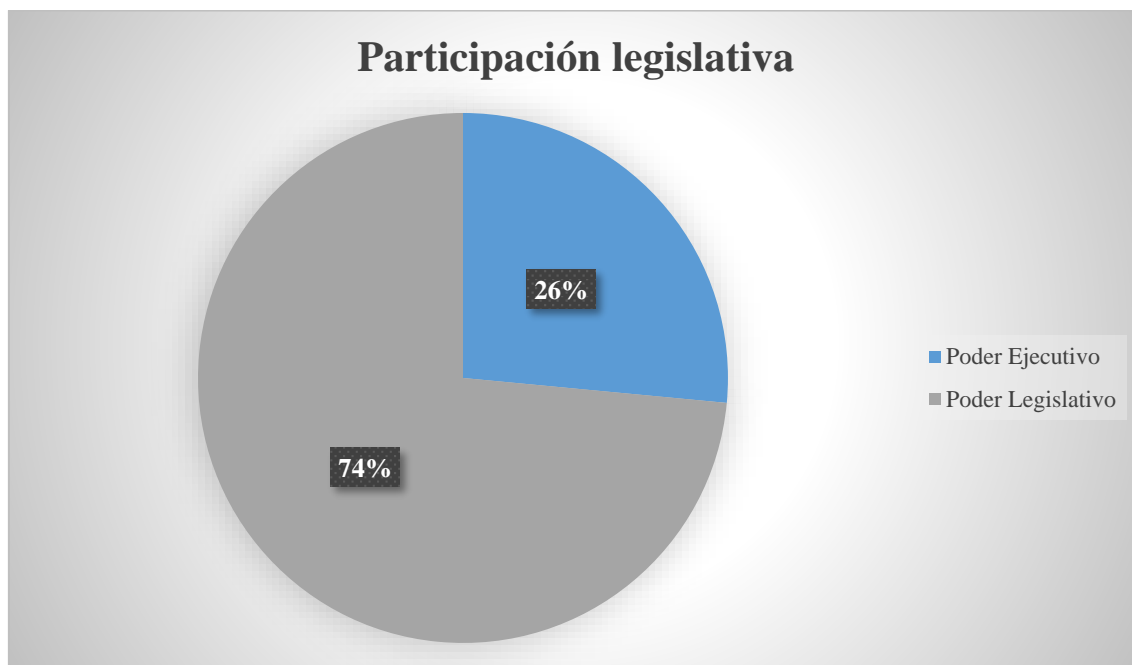


Figura 5. Tasa de participación legislativa durante los periodos legislativos 134,135 y 136.

2.3 Conclusiones preliminares

Respecto a la estrategia de adopción de medidas unilaterales, durante la titularidad de Mauricio Macri ella ha sido empleada en términos relativamente bajos, en comparación con otras presidencias. La emisión de DNU arroja un promedio de 15,6 por año, siendo uno de los niveles más bajos, y solamente por debajo se encuentran los gobiernos de Alfonsín y Cristina Fernández de Kirchner. Misma situación sucede con los decretos de observación y promulgación parcial de leyes y vetos totales. En esta ocasión, el promedio de vetos ha sido de 2,6 por año y han representado solamente al 3,2% de la legislación total aprobada. Solo en esta instancia esta estrategia ha sido menos empleada durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner. Las áreas temáticas donde mayormente ha sido impulsada esta estrategia, para el caso de los DNU, se corresponde con economía y finanzas, ministerios, presupuesto nacional, administración pública nacional y seguridad social. En el caso de los vetos, los temas más recurrentes fueron presupuesto y hacienda, legislación del trabajo y agricultura, ganadería, comercio, industria. Tomando en consideración que ningún DNU ha sido dejado sin efecto por

actuación del Poder Legislativo y ninguna ley vetada insistida por aquel, aun siendo esta estrategia poca empleada ha demostrado eficacia en sus resultados. Gran parte de ello se atribuye al laxo control ejercido por la CBPTL y el Congreso Nacional.

Finalmente, en la estrategia de negociación con la legislatura el Gobierno Nacional ha mostrado mayores dificultades para llevar adelante su agenda legislativa. La mayoría de los proyectos con iniciativa del PE que el Congreso aprobó, responden a temáticas de menor envergadura, que no representan al núcleo duro de la agenda legislativa del Ejecutivo. Solo en algunas áreas ha tenido un éxito relativo, debiendo en buena parte de los casos negociar con los diversos bloques legislativos, modificando el proyecto original, para lograr en última instancia su aprobación. Un dato relevante de la ineficacia en la utilización de esta estrategia está marcado por las bajas tasas de participación y éxito legislativos del Poder Ejecutivo. En ambas, el gobierno de Mauricio Macri ha mostrado los niveles más bajos desde 1983.

Capítulo III: Estrategias de retribución y presión a la legislatura por medio de apelaciones a la ciudadanía

En el presente y último capítulo del trabajo, en una primera instancia se abordan las elaboraciones de los presupuestos 2017, 2018 y 2019. Dentro de cada uno de ellos, se toman en cuenta las variaciones respecto a los proyectos originales diseñados por el Poder Ejecutivo y remitidos a la Cámara de Diputados por el Jefe de Gabinete de Ministros. Para cada ley de presupuesto, se consideran las modificaciones llevadas a cabo por la Comisión de Presupuesto y Hacienda, ámbito en el que el interbloque Cambiemos debió ceder en diversas materias —a raíz de la presión de gobernadores y legisladores— para obtener dictamen de mayoría y lograr la aprobación del proyecto en el recinto, elemento crucial para que el Gobierno pudiese contar con un presupuesto para el ejercicio fiscal del año siguiente.

Ya en una instancia superior, se abordan algunos proyectos donde el Poder Ejecutivo debió apelar a la opinión pública para ejercer presión sobre los legisladores, considerando fundamental la aprobación de tales leyes que formaban parte de su agenda legislativa y donde, a priori, parecía no contar con la cantidad de votos necesarios para poder sancionarlos. Ellos son la Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, el Sinceramiento Fiscal y la Reforma Previsional.

3.1 Presupuesto 2017

El proyecto de ley de presupuesto general de la Administración Nacional para el ejercicio fiscal del año 2017 fue remitido a la Cámara de Diputados por el Jefe de Gabinete, a través del mensaje 28 del 15 de septiembre de 2016. En él se contemplaba la suma de \$2.363.619.870.574 para el total de los gastos corrientes y de capital para el presupuesto general. El 64% de los recursos serían destinados a la categoría de servicios sociales. A su vez, preveía un crecimiento económico del 3,5%, una inflación promedio del 17%, un tipo de cambio respecto al dólar de \$18 y un déficit fiscal del 4,2% del PBI (Jefe de Gabinete de Ministros, 2016).

Al momento de ingresar en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados para su tratamiento, dicho proyecto se encontró con la resistencia de varios legisladores, quienes ejercieron una serie de demandas que el Gobierno debió negociar para alcanzar dictamen de mayoría y lograr su posterior aprobación en el recinto. Las

principales negociaciones se dieron entre Cambiemos y los bloques de Diego Bossio (Justicialista) y Sergio Massa (Frente Renovador). Entre los cambios que se introdujeron al proyecto original, se pueden mencionar los siguientes:

- Flexibilización en la posibilidad de contratación para los organismos de Ciencia y Técnica
- Inclusión de numerosas obras públicas que no habían sido estipuladas
- Incorporación de \$300.000.000 para la Ley de Bosques Nativos
- Incremento en \$1.290.000.000 los recursos para el área de Ciencia y Técnica
- Incorporación de \$4.500.000.000 para el Ministerio del Interior
- Refuerzo de las partidas del Consejo Nacional de la Mujer con \$22.000.000, la CONEAU con \$40.000.000, la SEDRONAR con \$170.000.000, el Ministerio de Turismo con \$40.000.000 y el Museo del Holocausto con \$2.000.000
- También se prevén \$25.000.000 para Derechos Humanos
- Refuerzo del rol de la Auditoría General de la Nación respecto a la auditoría de la empresa Aerolíneas Argentinas, en lo concerniente a transferencias que se realizan desde Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transporte
- En lo relativo a la autorización de endeudamiento, se obliga a que el Ministerio de Hacienda especifique el programa financiero y lo actualice trimestralmente
- En el marco de la Ley de responsabilidad fiscal, no incrementar los gastos corrientes por encima del crecimiento del producto nominal y reducir un 10% el déficit en términos del PBI cada año
- Las jurisdicciones con superávit no requerirán autorización para endeudarse
- Eliminación del artículo que otorgaba facultades especiales al Jefe de Gabinete para gestionar programas transitorios
- Incorporación de la exención de derechos de importaciones a mercaderías ferroviaria, naval y aeronaval solamente a mercaderías nuevas y si la industria nacional no puede proveerlas
- Respecto a la incorporación de obras prioritarias que no estaban incluidas, en la órbita del Ministerio de Transporte se incorporan la rehabilitación integral de trenes de carga y el proyecto de rehabilitación integral de trenes de pasajeros del AMBA. A su vez, se prevé un proyecto de modernización del sistema de navegación aérea

- Dentro del Ministerio del Interior, destacan nuevas áreas de riego en Chubut, El Tambolar, El Salado, el acueducto Mandisoví y nuevas áreas de riego en Neuquén

- Respecto al Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, se encuentran el Acueducto La Pampa; el Acueducto Norte Cisterna y conexiones domiciliarias en Catamarca; el Sistema de Acueducto Norte; el Acueducto Las Tunas; el Acueducto del Este, en San Luis; el Acueducto Formosa; Acueducto El Bolsón, Vallecito Frías, Quirós, San Antonio, Recreo, Esquiú y La Guardia, Dique Quines, Canal Norte y Santa Cruz

- Para el caso de la Dirección Nacional de Vialidad, la Autopista Ruta Nacional N°7, Los Andes-Palmira-Luján de Cuyo, en provincia de Mendoza

- Refuerzo de partidas para el Ministerio de Agroindustria, incluyendo \$1.000.000.000 para otorgar compensaciones a la producción de soja en las provincias comprendidas en las acciones de la Unidad Plan Belgrano

- Distribución de \$8.000.000.000 de manera automática a las provincias, del crédito total que obran para financiar los déficits previstos de las cajas jubilatorias provinciales

- Incorporación de \$5.000.000.000 al Fondo Federal Solidario de la soja, destinados a financiar obras de infraestructuras en las provincias y los municipios

- Inclusión en el régimen de jubilación científica a Segemar, ANIS y CNEA

- Reforzar el presupuesto para la inversión en La Rioja en \$650.000.000

- Reforma del artículo 37 de la ley 24156, en busca de recortar los superpoderes del Jefe de Gabinete para reformular el presupuesto. Estima que las reestructuraciones no podrán superar el 7,5% para el ejercicio 2017 y el 5% para el ejercicio 2018. Esta limitación para reformular el presupuesto le permite al Congreso recuperar facultades (Comisión de Presupuesto y Hacienda, 2016).

Como puede observarse, fueron numerosas las modificaciones introducidas en el proyecto original elaborado por el Poder Ejecutivo. Destacan muchas retribuciones económicas a las provincias, que ejercieron un rol de presión importante para sacar la mayor ventaja posible, logrando mayores fondos y localización de más obras públicas. También las limitaciones introducidas a los ‘superpoderes’ ejercidos por el Jefe de Gabinete en materia de reformulación presupuestaria desde 2006, inclinaron la balanza para lograr el dictamen de mayoría en la Comisión.

El bloque Cambiemos no otorgó la demanda de \$100.000.000 reclamada por el Frente Para la Victoria para las dietas de los parlamentarios del MERCOSUR, algo que en un primero momento parecía dispuesto a entregar. Probablemente, al contar con los votos necesarios y el acompañamiento de los demás bloques legislativos, el PE consideró innecesario ceder en esta materia (Parlamentario, 2016).

Finalmente, el proyecto de ley del presupuesto 2017 fue aprobado en la Cámara de Diputados de la Nación el 2/11/2016 con 177 votos afirmativos. Mientras tanto, obtuvo 58 votos negativos y 4 abstenciones. Cambiemos contó con el acompañamiento del Bloque Justicialista, el massismo y sus aliados y varios diputados del FPV. Se opusieron la mayor parte de los legisladores del FPV, el Frente de Izquierda y Proyecto Sur. Posteriormente, también el proyecto sería aprobado en la Cámara de Senadores sin mayores problemas, con 59 votos a favor y tan solo 8 en contra (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2016a; Honorable Senado de la Nación Argentina, 2016b).

3.2 Presupuesto 2018

El proyecto de Ley de presupuesto general de la Administración Nacional para el ejercicio fiscal del año 2018 fue presentado por el Poder Ejecutivo el día 14/9/2017 por el Jefe de Gabinete a través del mensaje 25/17. El documento contemplaba una suma de \$2.904.414.117.468 para gastos corrientes y de capital. Entre sus previsiones, señalaba un crecimiento del PBI en torno al 3,5%, un dólar a \$19,30, una inflación de 15,7% y un déficit fiscal de 3,2% del PBI (Jefe de Gabinete de Ministros, 2017).

A la hora de ser analizado en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, el proyecto redactado por el PE sufrió una serie de modificaciones para lograr el dictamen de mayoría y pasar a su votación en el recinto. El proyecto se debatió juntamente con el Consenso Fiscal, suscripto entre el Estado Nacional y 23 provincias. A continuación, se detallan las modificaciones realizadas en acuerdo con los diversos bloques legislativos. Cabe destacar aquí que el Gobierno esperó a que el proyecto sea debatido a último momento en la Comisión, para que se produjera el recambio legislativo post electoral donde mejoró su posicionamiento en ambas Cámaras del Congreso Nacional.

- Incorporación en el artículo 11 de una planilla con nuevas obras plurianuales que no habían sido contempladas

- Modificación del artículo 19, en vistas de cumplir con el consenso fiscal. Para ello, se asegura la transferencia de fondos a los municipios para hacer frente a los gastos vinculados con la educación básica formal
- Modificación de la asignación de contribución del Banco Central
- Modificación del artículo 23 para hacer referencia a la ley de energía renovable, y eliminación de la referencia a beneficios fiscales que no están vigentes
- Incorporación al beneficio previsional del 82% a los investigadores de la Fundación Miguel Lillo
- Refuerzo presupuestario de \$10.000.000 para la fundación Miguel Lillo
- Inclusión del financiamiento de la Universidad de la Defensa Nacional dentro del financiamiento a las universidades nacionales
- Instruir al Poder Ejecutivo para arribar en un plazo de 120 días a un acuerdo con las provincias cuyos sistemas previsionales no fueron transferidos al Estado Nacional para compensar las asimetrías con aquellas jurisdicciones que sí lo hubiesen hecho (Comisión de Presupuesto y Hacienda, 2017).

Como se desprende de las modificaciones realizadas al proyecto original, gran parte responden a demandas de gobernadores e intendentes. Por su parte, se observan menos cambios al proyecto de ley que los realizados el año anterior para el presupuesto 2017. Finalmente, contó con un gran acompañamiento y amplio consenso en ambas cámaras del Congreso Nacional. Para el caso de Diputados, el proyecto obtuvo 165 votos afirmativos, 64 negativos y una abstención. En Senadores, fue aprobado con 54 votos afirmativos y 14 negativos (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2017a; Honorable Senado de la Nación Argentina, 2017).

3.3 Presupuesto 2019

El proyecto de ley de presupuesto general de la Administración Nacional para el ejercicio fiscal del año 2019 fue enviado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados el día 17/09/2018, a través del mensaje 17/18. Entre sus estimaciones, señala una suma entre gastos corrientes y de capital de \$4.172.312.239.441, una caída del PBI del 0,5%, un tipo de cambio respecto al dólar de \$40,10 y una inflación del 23%. Del total de gastos, el 77% sería destinado a los servicios sociales (Jefe de Gabinete de Ministros, 2018).

La particularidad en este caso está representada por la celeridad esperada por el Gobierno para el tratamiento y aprobación del proyecto en la Cámara de Diputados. Esto

se da en el marco de las negociaciones entabladas con el Fondo Monetario Internacional. La idea del Poder Ejecutivo era lograr la media sanción del presupuesto previamente a alcanzar la aprobación del acuerdo con el FMI, como una forma de enviarle una señal a los mercados internacionales —y al propio organismo— de su plan financiero, tendiente a una mayor austeridad fiscal. Esto como parte del plan de ganarse la confianza del Fondo. De hecho, el presupuesto fue elaborado en base a un déficit primario cero.

Ya a la hora del debate en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, Cambiemos aceptó ceder en numerosas materias, a fin de contar con dictamen de mayoría y obtener media sanción lo más pronto posible. Entre las modificaciones se encuentran:

- Rebaja del 33% al 30% el límite a los derechos de exportación de la soja
- Establecimiento de un tope máximo del 12% para aquellas mercaderías que no estaban sujetas a derechos de exportación
- Incremento presupuestario de \$100.000.000 para la SEDRONAR
- Refuerzo en \$30.000.000 para el Plan de Lucha contra la Violencia de Género
- Aumento de \$500.000.000 para el CONICET
- Aumento de \$500.000.000 para el área de cultura
- Eliminación del artículo 53 sobre reestructuración de la deuda, el cual le daba más atribuciones a la Secretaría de Finanzas
- Establecimiento de que los créditos presupuestarios provenientes del financiamiento con organismos internacionales se apliquen a gastos de capital
- Incorporación, en el marco de la Asignación Universal por Adulto Mayor, de la posibilidad de que los monotributistas sociales puedan gozar de dicha asignación, aun estando en actividad
- Inclusión de los fideicomisos de Participación Público-Privada de las provincias, con los mismos beneficios que la Nación. Esto conlleva a las exenciones impositivas para aquellos fideicomisos que realicen obras en las provincias
- Aumento de \$500.000.000 para el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
- Incorporación de un artículo que genere un impuesto especial al patrimonio. Se trata de un mínimo patrimonial, con el objeto de sacar de ese impuesto a las pequeñas y medianas empresas y generar una alícuota progresiva al patrimonio

- Eliminación de los artículos 86 y 87 referidos a ganancias, que contemplaban eliminar las exenciones que tenían los trabajadores respecto a diferentes puntos de los salarios en la cuarta categoría
- Exención impositiva al vino espumante “champaña”, a través de su eliminación en la nomenclatura de la ley de impuestos internos
- Ampliación de los alcances, atribuciones y detalles respecto al fideicomiso de la obra pública
- Eliminación de los artículos 125 a 127, referidos a zonas patagónicas. Se aceptó la eliminación del recorte en el plus que cobran jubilados, pensionados y beneficiarios de asignaciones familiares en la Patagonia por zona desfavorable
- Eliminación de los artículos relativos a las modificaciones del Código Aduanero
- Modificación del artículo que facultaba al Jefe de Gabinete a introducir aplicaciones en los créditos presupuestarios aprobados por la ley y a establecer su distribución
- Reducción de la alícuota del IVA para los derivados proteicos de las harinas de soja del 21 al 10,5%
- Creación de un Fondo de Compensación al transporte público de pasajeros por automotor urbano del interior del país de \$6.500.000.000
- Asignación de \$5.000.000.000 a aquellas jurisdicciones que no son beneficiarias de la compensación por atributo social interior
- Introducción de un mecanismo transicional para compensar posibles desequilibrios financieros de algunas jurisdicciones de \$1.500.000.000, a cargo del Ministerio de Transporte (Comisión de Presupuesto y Hacienda, 2018).

En el debate llevado adelante en la Comisión, varios legisladores de la oposición acusaron al presidente Luciano Laspina (Propuesta Republicana) de que el dictamen de mayoría ya había sido acordado previamente y no estaba siendo puesto en discusión con todos sus miembros. En teoría, según las reiteradas acusaciones producidas en la reunión, se estaba discutiendo la elaboración de un dictamen de mayoría que, en realidad, Cambiemos ya había negociado con otros bloques, retribuyendo hacia algunos sectores, pero no hacia otros (Comisión de Presupuesto y Hacienda, 2018).

Finalmente, y en un clima hostil signado por la violencia que incluyó enfrentamientos dentro y fuera del recinto, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto

de ley de presupuesto 2019 en el plazo esperado por el Gobierno, es decir antes de que el FMI tratara y aprobara un nuevo acuerdo con la Argentina. En una votación muy reñida, a diferencia de los presupuestos anteriores, la media sanción se produjo con 138 votos afirmativos, 103 votos negativos y 8 abstenciones. Se destacan, en este caso, el rechazo unánime del interbloque FPV-PJ y del Frente Unidos por una Nueva Argentina (del que formaba parte el Frente Renovador de Sergio Massa), así como la división del Bloque Justicialista —que no votó disciplinadamente— (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2018b; 2018c). En la Cámara de Senadores, y también a diferencia de los presupuestos anteriores, hubo una mayor oposición al proyecto del Poder Ejecutivo. En esta instancia, la aprobación se dio con 45 votos afirmativos, 24 votos negativos y una abstención (Honorable Senado de la Nación Argentina, 2018b).

3.4 Discursos de Mauricio Macri buscando apoyo en la opinión pública para la aprobación de sus proyectos

En esta sección, se abordan los proyectos de ley elaborados por el Poder Ejecutivo en donde su titular tuvo que salir a buscar apoyo en la opinión pública, como una forma de ejercer presión sobre los legisladores. Los casos analizados son los proyectos de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, Sinceramiento Fiscal y la Reforma Previsional.

El proyecto de ley del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados fue presentado por el Poder Ejecutivo en la Cámara de Diputados el día 31 de mayo de 2016, junto a la ley de Sinceramiento Fiscal. Previamente a ello, unos días antes el titular del PE se mostró en un discurso —en un acto llevado a cabo en el Centro Cultural de San Cristóbal— junto a cientos de jubilados, varios de los cuales hicieron su aparición en el escenario junto a Mauricio Macri con algunas palabras alusivas a la importancia y trascendencia de la aprobación de este proyecto y lo que significaría para cada uno. En esa misma línea, ya fue el propio presidente quien justificó la elaboración de este proyecto, realizando varias referencias a la situación heredada y a cómo ella cambiaría a partir de la sanción del proyecto que había sido diseñado por el PE, en un tono marcado por un claro sentimiento de injusticia y alusivo a diversos valores preciados en la sociedad.

De esta forma, hizo hincapié en que esta instancia apuntaba a quienes “más necesitan del Estado, y no pueden esperar; que nos han dado una vida de trabajo, de

dedicación, y sienten que no se les ha cumplido y con razón [en referencia a los jubilados]” (Macri, 2016). Además, agregó que

con esta ley que estamos enviando al Congreso, buscamos reparar años de injusticia. Nos encontramos con muchas situaciones: con jubilados que han reclamado judicialmente, que han ganado sus reclamos, pero el Estado persiste en buscar cualquier chicana para no pagarles; o aquellos que están en un trámite judicial desde hace años y también, por las mismas razones, no avanzan. Porque siempre el Estado, durante décadas, ha encontrado otras prioridades a las cuáles asignarles los recursos, y no cumplirles a ustedes (Macri, 2016).

En un discurso cargado de apelaciones emotivas y centrado en la idea de injusticia, Macri agregaba que “estamos acá para reparar esto y para terminar con décadas de atropello y de estafas por parte del Estado respecto a nuestros queridos jubilados” (Macri, 2016). Señalaría que esto se daba

en todas las distintas situaciones: aquellos que están en trámite judicial, aquellos que tienen sentencia, aquellos que no cobran lo que les corresponde; porque son distintas las situaciones, pero siempre es el mismo resultado. El atropello, la falta de respeto, la falta de agradecimiento a aquellos que no solo nos dieron una vida de trabajo, sino una vida de amor, de educación y de cuidado (Macri, 2016).

A su vez, y como forma de presión dentro de un contexto cargado de emotividad como el que se estaba desarrollando en su discurso, exigió al Congreso que tratara el proyecto en tiempo récord, recurriendo inclusive al comentario de una jubilada que había hablado anteriormente, quien había mencionado que los jubilados “no podemos esperar”. Además, el presidente añadiría tajantemente que esta situación no tenía que volver a repetirse (Macri, 2016).

Respecto al proyecto de ley de Sinceramiento fiscal, también conocido como blanqueo de capitales, el presidente realizó las siguientes referencias: “para poder pagar todas estas deudas que tenemos con los jubilados, queremos cobrarle un impuesto a los que más tienen, y a los que han evadido impuestos los últimos años” (Macri, 2016).

En una apelación a la opinión pública, y más directamente a aquellos sectores que han evadido al fisco y llevado sus riquezas al exterior, indicó:

Nosotros queremos decirles que necesitamos que nos acompañen. Necesitamos que sean parte de esta nueva etapa que comienza en la Argentina. Y por eso los invitamos a hacer un sinceramiento fiscal, a repatriar estos fondos [...] Ese es el camino hacia la pobreza cero, generar empleo de calidad, que viene a partir de la inversión [...].

Ya no tenemos un Gobierno que viene a meter palos en la rueda, que viene a estafarlos. Tenemos un Gobierno que se comprometió a decir la verdad, y a cuidar a cada uno de los argentinos. A cuidar a cada argentino a cruzar ese puente que hemos empezado a construir (Macri, 2016).

Finalmente, entre las palabras finales enunciadas por el titular del Poder Ejecutivo, destacó: “Estoy absolutamente convencido de que con estas herramientas vamos a poder cerrar un capítulo muy doloroso [...]. No es solo una cuestión de dinero, es una cuestión de dignidad, es una cuestión de respeto” (Macri, 2016).

Ambos proyectos de ley presentados conjuntamente, claves dentro de la agenda legislativa del PE, conseguirían su aprobación con un gran consenso en Diputados y Senadores, con ciertas modificaciones introducidas respecto al proyecto original, y con una gran celeridad en su tratamiento como había exigido previamente el presidente. En Diputados fueron 162 votos a favor y 76 en contra, mientras que en Senadores obtuvo 56 votos afirmativos y solo 11 negativos. Un sector importante de la oposición acompañó el paquete de proyectos elaborado por el Ejecutivo (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2016b; Honorable Senado de la Nación Argentina, 2016c).

Ya para cerrar esta sección, queda por abordar el proyecto —quizás más polémico dentro de la administración de Cambiemos— de Reforma Previsional. Este proyecto de ley fue presentado por el Poder Ejecutivo en la Cámara de Senadores el 17 de noviembre de 2017. Se basaba en diversas modificaciones del sistema jubilatorio, entre ellas: elevar mínimo de edad jubilatoria, establecimiento del haber mínimo en el 82% del salario mínimo de los trabajadores activos y una variación en la fórmula aplicada para el cálculo de los haberes previsionales (Poder Ejecutivo Nacional, 2017).

El proyecto fue presentado por el presidente en el auditorio Centro Cultural Kirchner en presencia de una gran cantidad de intendentes, legisladores, empresarios, sindicalistas y 22 de los 24 gobernadores. Entre sus primeras palabras destacaba que

si no hay consensos básicos sobre el rumbo y los objetivos que compartimos para el desarrollo de nuestro país, no habrá sustentabilidad pública, ni inversiones, ni productividad, ni seguridad jurídica o competencia empresarial, no habrá equidad social y una verdadera salida de la pobreza y la desigualdad (Macri, 2017).

A su vez, seguidamente se encargaría de señalar que todo ello implicaría una transformación grande, con la condición necesaria de mirar hacia el futuro en vez de detenerse en las peleas sobre los fracasos del pasado. El mandatario indicaba que se trataba precisamente de todo lo contrario, de poder ceder en algunos puntos para, en definitiva, poder crecer. Con este tono más negociador y abierto al consenso, también hizo un especial llamamiento y convocatoria para lograr entre todos acuerdos básicos (Macri, 2017).

En esta línea, con un discurso cargado de apelaciones a las necesidades de reformas, agregaría que

Reformar es crecer, transformarse es crecer, es evolucionar, es responder a las necesidades actuales haciéndole frente a las dificultades con recursos nuevos. El cambio es una actitud, el cambio es reformar instrumentos. Transformar es lograr resultados; creo en la necesidad de pensar una agenda de reforma permanente, lo que yo llamé reformismo permanente, que esté en sintonía con este proceso de transformación tan grande de la historia de la humanidad (Macri, 2017).

Ya nuevamente con palabras probablemente pensadas para ser dirigidas especialmente a los legisladores, el titular del PE señaló

Tenemos que avanzar en reformas donde cada uno ceda un poco, donde cada uno ceda un poco, empezando por los que tienen poder [...], tenemos que hacerlo en base a la confianza, hablando con la verdad, con buena fe, sin dobles discursos y abandonando cualquier tipo de etiquetas y prejuicios que impiden que ese diálogo fluya. No digo que

sea difícil, cambiar a veces cuesta, requiere que nos animemos a alguien diferente, pero ya no hay más excusas para no animarse, no hay más excusa, es ahora o nunca (Macri, 2017).

Abocado ya más específicamente a los aspectos de la Reforma Previsional, manifestó que era momento de tener una conversación madura sobre el sistema de jubilaciones y pensiones. Más allá de expresar su orgullo por los resultados obtenidos a partir del Programa de Reparación Histórica, esto no nublaba su capacidad de observar las deficiencias e inequidades del sistema previsional. En este punto, haría hincapié en su falta de sustentabilidad y la necesidad de que la propuesta que el Congreso debiera tratar sea oportunamente elaborada por los sectores más aptos en la temática (Macri, 2017).

En un clima lleno de disturbios y polémica fuera del Congreso de la Nación, con varios detenidos, incidentes y heridos, la mayoría de los legisladores decidió acompañar la iniciativa del presidente —con modificaciones introducidas al proyecto original—, en una votación que terminó siendo muy reñida y con 17 horas de debate en la Cámara de Diputados. Allí el proyecto se convertiría finalmente en ley, con 127 votos afirmativos, 117 negativos y 2 abstenciones (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2017b).

3.5 Conclusiones preliminares

El Poder Ejecutivo contó con el aval del Congreso de la Nación para avanzar en sus diseños presupuestarios. Desde la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, Cambiemos realizó múltiples retribuciones para las provincias y los legisladores, acentuándose este rasgo en los debates de los presupuestos 2017 y 2019. Quedaron en general siempre fuera de ellas, el núcleo duro del Frente Para la Victoria, que en su gran mayoría no acompañó ninguno de los presupuestos. Destaca la postura de varios de los legisladores de este bloque, quienes acusaron al presidente de la Comisión —en el debate del Presupuesto 2019— de ya haber acordado las modificaciones y el dictamen de mayoría que sería elevado al recinto, sin incluirlos en las negociaciones llevadas adelante.

En la última estrategia abordada, pudo observarse como Mauricio Macri buscó apoyo en la opinión pública y presionar a los legisladores apelando a valores como la verdad, la justicia y la necesidad de transformación para lograr avances, así como alcanzar

puntos en común, cediendo cuando fuese necesario, para la obtención de un bien mayor. En el caso de los 3 proyectos analizados, presentados en dos leyes, el Gobierno obtuvo el acompañamiento de varios legisladores y bloques opositores.

A partir de algunos de sus discursos esbozados, el titular del Poder Ejecutivo pudo impulsar 3 proyectos que formaban parte de su agenda legislativa. Ellos debieron sufrir algunas modificaciones, previo a las aprobaciones del Congreso.

Conclusiones

A partir del desarrollo de la presente investigación, se hizo un recorrido por las distintas estrategias implementadas por el Poder Ejecutivo Nacional, en los tres primeros años del gobierno de Mauricio Macri, para llevar adelante su agenda legislativa. La composición de ambas cámaras del Congreso, que dieron como resultado la conformación de un gobierno dividido, así como la polarización entre los bloques legislativos, fue un obstáculo insoslayable para que Cambiemos pudiese avanzar con sus proyectos en el Poder Legislativo.

La primera de las estrategias abordadas —adopción de medidas unilaterales— incluye tanto a los poderes proactivos como reactivos del PE. Para el caso de los poderes proactivos, se pueden delinear dos reflexiones. Por un lado, la emisión de Decretos de Necesidad y Urgencia fue una estrategia altamente eficaz para la consecución de su objetivo principal. Esto es, lograr vía decretos lo que por medio de las otras estrategias parecía casi imposible; imponer la agenda legislativa del PE. En total fueron 47 DNUs, de los cuales ninguno fue derogado por el accionar del Congreso Nacional.

La otra reflexión que se desprende al estudiar la utilización de los poderes proactivos en este periodo demuestra que esta estrategia, por más eficiente que haya resultado, fue utilizada en menor medida de lo que habría de esperarse según la teoría de la elección racional. El promedio arroja 15,6 DNUs por año, uno de los niveles más bajos desde el retorno de la democracia. Solamente los gobiernos de Raúl Alfonsín y Cristina Fernández de Kirchner —con 1,1 y 10,3; respectivamente— muestran una menor frecuencia relativa en el uso de esta herramienta constitucional.

Los DNUs fueron emitidos mayoritariamente en las siguientes áreas temáticas: economía y finanzas, ministerios, presupuesto nacional, seguridad social, administración pública nacional, derecho laboral y derecho civil. El área de economía y finanzas fue la que acaparó los mayores esfuerzos del PE. En este sentido, fueron emitidos once decretos, representando un 23,4% sobre el total de los DNUs emitidos.

Respecto a la eficacia mencionada de esta estrategia, gran parte de ello es atribuible al laxo control ejercido por el Poder Legislativo, tanto por la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo como por el propio Congreso Nacional. En

cuanto a la primera, desde su creación en 2006, los primeros casos que se registran de omisión al tratamiento de DNU se dan en estos tres años bajo estudio. Previo a la asunción presidencial de Mauricio Macri, los 127 DNU emitidos por el PE habían sido correspondientemente tratados por la CBPTL y obtenido sus respectivos dictámenes. Ahora bien, de los decretos emitidos en el periodo 2015-2018, el 26% de ellos no obtuvieron dictámenes por parte de la Comisión. Esta situación también se agrava para el caso del Congreso que, si bien su respuesta histórica ha sido el silencio (omitió el abordaje del 84% de los decretos para el periodo 1983-2015), directamente no se ha pronunciado de manera conjunta en ninguno de los decretos emitidos por Macri, acentuando de esta manera notoriamente una tendencia histórica.

Pasando a los poderes reactivos, es decir los decretos de observación y promulgación parcial de leyes (DOPP) y los vetos totales, aquí se observa también un menor empleo de estos mecanismos por parte del Poder Ejecutivo del que se hubiese esperado. En total fueron emitidos 3 vetos parciales y 5 vetos totales. El porcentaje de legislación vetada, sobre la totalidad de los proyectos aprobados por el Poder Legislativo, corresponde al 3,2%. De hecho, en esta materia, el promedio de 2,6 vetos por año representa el segundo registro más bajo desde 1983. Solamente bajo la administración de Cristina Fernández de Kirchner el PE hizo uso de esta herramienta con menor frecuencia, siendo en aquel caso el promedio de 2,4 vetos por año.

Las áreas temáticas de las leyes en donde se concentraron los 8 vetos —entre parciales y totales— del PE corresponden a presupuesto y hacienda, legislación del trabajo, agricultura, ganadería, comercio e industria, justicia, pensiones y jubilaciones, bienes del Estado y salud. Las tres primeras áreas fueron las más frecuentes. A su vez, también se destaca que 7 de esos 8 proyectos vetados fueron elaborados con la participación del Frente Para la Victoria. Inclusive 3 de ellos habían sido presentados exclusivamente por ese espacio.

Para finalizar con la primera de las estrategias abordadas, el resultado en la utilización de los poderes reactivos también muestra una alta eficacia, ya que ninguna de las Cámaras del Congreso Nacional se pronunció ni a favor ni en contra de alguno de los vetos del PE. Es decir, el Poder Legislativo nunca hizo uso del mecanismo de insistencia legislativa, lo que hubiese dejado sin efecto el veto presidencial.

En síntesis, puede argumentarse que buena parte del éxito de la estrategia de adopción de medidas unilaterales adoptada por parte del PE, radica en el laxo control ejercido y la poca rigurosidad empleada por el Poder Legislativo, que más bien ha constado de una amplia permisividad en su labor durante los tres primeros años del gobierno de Cambiemos.

Ya en consideración de la segunda de las estrategias abordadas en este trabajo — negociación con la legislatura—, el PE envió un total de 142 proyectos de ley al Congreso Nacional para su tratamiento, siendo iniciados la mayoría de ellos en la Cámara de Senadores. Entre las áreas temáticas correspondientes de aquellos proyectos presentados, destaca que el 40,9% pertenecen a política exterior — convenios, tratados, convenciones, protocolos, acuerdos internacionales y disposiciones vinculadas con organismos internacionales—. Seguidamente, y en orden de importancia, se encuentran las temáticas de justicia, impuestos y política fiscal, legislación penal, presupuesto y hacienda, agricultura, comercio, ganadería e industria, derechos civiles y políticos y defensa; aunque todas ellas con un porcentaje sobre el total considerablemente inferior al de política exterior.

Por otra parte, y en relación con las temáticas más relegadas de la agenda legislativa del Poder Ejecutivo, se encuentran salud, educación, pensiones y jubilaciones, bienes del Estado y organismos públicos. Destaca fundamentalmente el apartado referente a vivienda, área en la cual el PE no ha presentado ningún proyecto de ley en el Congreso.

Respecto a la eficacia en la aplicación de esta estrategia, los resultados parecen ser bastante contundentes. La mayoría de los proyectos presentados no fueron aprobados o siquiera tratado por el Poder Legislativo. A su vez, dentro de los proyectos que sí fueron aprobados, un 30% de ellos debió sufrir modificaciones en el Congreso para alcanzar su sanción. Ahora bien, de los 67 proyectos iniciados por el PE que el Congreso aprobó, la mitad corresponden a la temática política exterior.

Resalta especialmente en este apartado que las temáticas más sensibles de la agenda del PE son aquellas en donde mayores dificultades ha mostrado para poder avanzar y alcanzar su aprobación, que por lo general suelen ser las más importantes y trascendentes. Por el contrario, las áreas temáticas más exitosas han sido precisamente las que conllevan un menor debate y no suelen generar posturas muy polarizadas en el recinto

respecto al posicionamiento de los legisladores y los bloques. La excepción a esta regularidad observada refiere a dos temas, impuestos y política fiscal y presupuesto y hacienda.

El mayor éxito de la agenda legislativa del PE se concentró entonces en política exterior, autorización al presidente para salir del país, defensa y la categoría otros temas. Mientras que las mayores complicaciones se presentaron en las agendas de legislación penal, organismos públicos, obras públicas, legislación del trabajo, educación, derechos civiles y políticos, salud y justicia, siendo ellas las materias con menor aprobación por parte del PL.

Por el lado de las temáticas que supusieron una mayor negociación con los bloques opositores, con la consecuente inclusión de modificaciones a los proyectos originales para alcanzar su sanción, se encuentran bienes del Estado, pensiones y jubilaciones, agricultura, ganadería, comercio e industria, impuestos y política fiscal y legislación penal. Es decir, temáticas que por lo general implican un mayor debate y división entre los bloques, ya que es más difícil alcanzar posiciones comunes.

De lo anterior se concluye que la estrategia de negociación con la legislatura ha sido bastante ineficaz en su aplicación por el PE a la hora de impulsar su agenda legislativa. La mayoría de los proyectos que el PL aprobó, no respondieron al espíritu de la agenda del Gobierno, sino a temáticas más bien de menor envergadura. Solo pudo hallarse un éxito relativo para ciertas áreas temáticas, pero debiendo en gran parte de los casos negociar y terminar cediendo a varias de las demandas de los bloques opositores, que incluyeron modificaciones a los proyectos originales. En este caso, sobresale que en el periodo analizado el PE ha mostrado las mayores dificultades desde 1983 en la aplicación de esta estrategia y en el control de la actividad legislativa, mostrando los niveles más bajos para las tasas de éxito y participación legislativa. En los tres primeros años de gobierno de Mauricio Macri, el éxito legislativo fue de 47,2%, mientras que la participación legislativa del 26%.

Por otra parte, como pudo observarse en el estudio de la estrategia de retribución, al analizar la elaboración de los presupuestos nacionales 2017, 2018 y 2019, y sus respectivos tratamientos en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, el Poder Ejecutivo tuvo que llevar adelante arduas negociaciones con gobernadores, intendentes y legisladores opositores. Entre las múltiples cesiones realizadas, destacan las

concernientes a aumentos en varias de las partidas presupuestarias, mayores fondos y localización de más obras públicas para las provincias, así como limitaciones a los superpoderes ejercidos por el Jefe de Gabinete.

De esta manera, numerosas modificaciones fueron introducidas a los presupuestos elaborados por el PE y remitidos a la Cámara de Diputados por el Jefe de Gabinete de Ministros. Sobre todo, esto se dio en mayor medida para los presupuestos 2017 y 2019. En el presupuesto 2018, que fue el de menor modificaciones, el Gobierno presionó para que sea tratado lo más tarde posible en la Comisión, esperando que se produjese el recambio legislativo post electoral, donde quedaría mejor posicionado. Finalmente pudo lograr ese objetivo, y el proyecto de ley de presupuesto general para el ejercicio fiscal del año 2018 fue aprobado contando con un gran acompañamiento y alto consenso en ambas cámaras del Congreso Nacional.

Diferente fue la situación para el presupuesto 2019, acusado por gran parte de la oposición como un reflejo del ajuste que el Fondo Monetario Internacional le estaba exigiendo al Gobierno para que se llegara finalmente a un acuerdo con el organismo. En esta línea, la idea del PE era contar con la media sanción del presupuesto de la Cámara de Diputados antes de que se llevara a cabo la reunión con el FMI, en donde se formalizaría la aprobación del acuerdo. Para ello, buscaba poder enviarle una señal al Fondo de su plan financiero tendiente a una mayor austeridad fiscal, que incluía un déficit primario cero.

En este marco, el debate en la Comisión de Presupuesto y Hacienda se desarrolló con reiteradas acusaciones de algunos legisladores de la oposición hacia el presidente de la Comisión, miembro de Propuesta Republicana, arguyendo que el dictamen de mayoría ya había sido previamente elaborado a partir de negociaciones entre Cambiemos y otros bloques, dejándolos a ellos afuera. Sin embargo, el proyecto pudo obtener finalmente la media sanción de Diputados con la celeridad que el Gobierno esperaba, pero con una gran cantidad de modificaciones al proyecto original, en un clima signado por la hostilidad dentro y fuera del recinto. A diferencia de los presupuestos anteriores, la votación fue más pareja ya que una buena parte de la oposición decidió no acompañar el presupuesto.

Asimismo, se debe mencionar que en ninguno de los tres presupuestos analizados la mayoría de los integrantes del bloque del Frente Para la Victoria tomaron la decisión de acompañar los proyectos, quedando además generalmente ellos por fuera de las

concesiones y retribuciones realizadas por Cambiemos en las negociaciones de la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Similar fue el caso, en estas dos apreciaciones, de los partidos de izquierda.

La última de las estrategias abordadas —apelación a la opinión pública para ejercer presión sobre los legisladores— arroja un saldo positivo para el titular del Poder Ejecutivo en los tres casos estudiados. Tanto para el Programa Nacional de Reparación Histórica de Jubilados y Pensionados, el Sinceramiento Fiscal y la Reforma Previsional.

Al ser proyectos que tocaban áreas sensibles, tanto en materia económica como del sistema jubilatorio, distingue el hecho de que esos proyectos hayan alcanzado su aprobación (con modificaciones al texto original del PE) contando con el acompañamiento de buena parte de la oposición legislativa, más allá de las polémicas y críticas que pudiesen haber suscitado, fundamentalmente en el caso de la Reforma Previsional.

Las múltiples apelaciones realizadas por el presidente Mauricio Macri a ciertos valores preciados de la sociedad, como la verdad, la justicia, la dignidad y la necesidad de avanzar en transformaciones, fueron canalizadas en discursos que buscaron esencialmente aludir a la emotividad de la opinión pública. Pero así también, en varios pasajes de ellos, se encuentran algunos mensajes en ciertos casos dirigidos directamente a los legisladores que tenían que tratar esos proyectos, haciendo en este último caso especial énfasis en alcanzar puntos en común, poder ceder en algunos ámbitos y buscar consensos.

Finalmente, y a partir del repaso y estudio de cada una de las estrategias implementadas por el Poder Ejecutivo, se plantea el interrogante de por qué no ha sido utilizada con mayor frecuencia la estrategia de adopción de medidas unilaterales. Ella ha demostrado una gran eficacia en la obtención de sus resultados, y se mostró como la más acorde para el PE a la hora de llevar adelante su agenda, en un contexto claramente desfavorable para su partido. Probablemente, una de las respuestas que pueden esbozarse indicaría que el gobierno de Cambiemos no estaba dispuesto a pagar o cargar con el costo político que el abuso de aquella estrategia hubiese significado.

En algún punto, la administración de Cambiemos se tuvo que debatir entre la tensión de poder llevar adelante una agenda legislativa que aparecía y presentaba como ambiciosa (y que en gran parte no pudo concretar) o el estigma de ser categorizado

Mauricio Macri como un presidente imperial, que gobernaba eludiendo al Congreso a través de la emisión de decretos y vetos. En definitiva, nunca pudo terminar de resolver esa tensión latente, quedando su administración prácticamente en la categoría de un presidente impotente, con el consecuente inmovilismo que ello significó.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, M. y Sánchez López, F. (2001). Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto – insistencia y control político. *Revista de Estudios Políticos*, 2(112), 53-76.
- Alcántara Sáez, M., García Montero, M. y Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alfonso, S., Veramendi, E., Castro Videla, S. y D'Acunti, P. (2019, 14 de marzo). La Comisión Bicameral Permanente de Control Legislativo: balance y reflexiones a doce años de su conformación. *Revista La Ley*. Recuperado de <http://www.todaviasomos pocos.com/wp/wp-content/uploads/2019/04/La-Comision-Bicameral-Permanente-de-Control-Legislativo-Evaluacio%CC%81n-y-reflexiones-a-doce-an%CC%83os-de-su-conformacio%CC%81n-6-3-19-con-anexos-en-nota-al-pie.pdf>
- Alonso García, M. E. (2008). Los partidos provinciales y el gobierno dividido en Argentina. *Política y cultura* (29), 245-264.
- Armesto, A. y Olmeda, J. C. (2018). Oposición legislativa y patronazgo político. Gasto en empleo público de los estados en México, 2001-2012. *Región y sociedad* 30(71). Recuperado de <https://regionysociedad.colson.edu.mx:8086/index.php/rys/article/view/773/1176>
- Barbieri Kennedy, P. (2015). *Los efectos del gobierno dividido en Argentina. Una mirada sobre las iniciativas del PEN entre 2009-2011*. Tesis de grado. Universidad Torcuato Di Tella.
- Binder, S. (1999). The dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96. *The American Political Science Review*, 93(3), 519-533.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2012). El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo. En A.M. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik (Eds.), *Los legisladores en el Congreso argentino: prácticas y estrategias* (pp. 141-172). Buenos Aires, Argentina: Instituto Torcuato Di Tella.

- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2017). Poder de decreto presidencial y comportamiento legislativo en Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 111-130.
- Bonvecchi, A., Cherny, N. y Cella, L. (2018). Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados. Obtenido de CIPPEC: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/03/200-DPP-IP-Modernizar-el-congreso-Propuestas-para-el-reglamento-de-la-C%C3%A1mara-de-Diputados-Bonvecchi-Cherny-Cella-marzo-2018.pdf>
- Casa Rosada (2016). Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso. Buenos Aires, Argentina: Autor. Recuperado el 5 de octubre de 2019 de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>
- Casa Rosada (2017). Discurso del Presidente Mauricio Macri en la apertura del 135° periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina. Buenos Aires, Argentina: Autor. Recuperado el 5 de octubre de 2019 de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/38791-discurso-del-presidente-mauricio-macri-en-la-apertura-del-135-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion-argentina>
- Casa Rosada (2018). Discurso Completo – Apertura de Sesiones Ordinarias en el Congreso. Buenos Aires, Argentina: Autor. Recuperado el 6 de octubre de 2019 de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/42111-discurso-completo-apertura-de-sesiones-ordinarias-en-el-congreso>
- Catterberg, G. y Palanza, V. (2012). Argentina: dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 3-30.
- Chasqueti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación*. Montevideo, Uruguay: Cauce.
- Cherny, N., Feierherd, G. y Novaro, M. (2010). El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007). *América Latina Hoy* (54), 15-41.

Comisión de Presupuesto y Hacienda (2016). Reunión del día 31/10/2016. Buenos Aires, Argentina: Autor. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/cpyhacienda/reuniones/vt/vtcom.html?id=654>

Comisión de Presupuesto y Hacienda (2017). Reunión del día 20/12/2017. Buenos Aires, Argentina: Autor. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/cpyhacienda/reuniones/vt/vtcom.html?id=640>

Comisión de Presupuesto y Hacienda (2018). Reunión del día 23/10/2018. Buenos Aires, Argentina: Autor. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/clpenal/reuniones/vt/vtcom.html?id=5650>

Constitución de la Nación Argentina [Const.] (2014). 40ª Ed. Zavalía.

Coppedge, M. (1994). *Strong Parties and Lame Ducks*. Stanford, Estados Unidos: Stanford University Press.

Cox, G. W. y Morgenstern, S. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo económico*, 41(163), 373-393.

De Riz, L. y Smulovitz, C. (1990). *Instituciones y dinámica política. El presidencialismo argentino*. Buenos Aires: Cedes.

Decreto 13/2015 (2015). Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación de la Ley de Ministerios. Recuperado el 19 de febrero de 2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256606/norma.htm>

Decreto 499/2018 (2018). Obsérvase en su totalidad el Proyecto de Ley registrado bajo el N° 27.443. Recuperado el 6 de marzo de 2020 de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-499-2018-311007/texto>

Decreto 1014/2017 (2017). Sesiones Extraordinarias. Convocatoria. Recuperado el 6 de octubre de 2019 de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/175869/20171211>

Decreto 1087/2018 (2018). Convócase a Sesiones Extraordinarias. Recuperado el 6 de octubre de 2019 de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/196988/20181203>

Decreto 1194/2016 (2016). Sesiones Extraordinarias. Convocatoria. Recuperado el 6 de octubre de 2019 de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/154574/20161124>

Di Rienzo, G. y Canciani Vivanco, V. (2015, mayo). *La presidencia de Duhalde: Un gobierno de transición en la Argentina de 2002-2003*. Presentado en la V Jornadas Nacionales de Historia Social. La Falda, Argentina.

Di Santi, M. (2011). *Chequeado*. Recuperado el 19 de noviembre de 2018 de <https://chequeado.com/el-explicador/el-ranking-de-los-vetos-presidenciales/>

Dirección de Información Parlamentaria (2019). Informe sobre Leyes sancionadas desde el 10/12/2015 al 9/12/2019. Buenos Aires, Argentina: autor. Recuperado el 5 de marzo de 2020 de https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Leyes_Pres_Macri_con_bloques_y_fecha_pres_y_sanc.pdf

Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (2018). Decretos de Necesidad y Urgencia. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Recuperado el 4 de septiembre de 2018 de <http://www.saij.gob.ar/buscador/dnu>

Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (2020). Decretos de Necesidad y Urgencia. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Recuperado el 4 de marzo de 2020 de <http://www.saij.gob.ar/buscador/dnu>

Dirección Nacional Electoral (2015). Elecciones 2015. Buenos Aires, Argentina: Autor. Recuperado el 15 de septiembre de 2018 de <https://www.argentina.gob.ar/resultadoselecciones2015>

Dirección Nacional Electoral (2017). Elecciones generales 2017. Buenos Aires, Argentina: Autor. Recuperado el 15 de septiembre de 2018 de <https://www.argentina.gob.ar/resultadoselecciones-2017>

Directorio Legislativo (2016a). *Negociación, éxitos y traspies*. Recuperado el 20 de septiembre de 2018 de <http://directoriolegislativo.org/blog/2016/12/01/negociacion-exitos-y-traspies-el-congreso-del-primer-ano-de-macri-en-el-gobierno/>

Directorio Legislativo (2016b). *Balance legislativo 2016-Período de sesiones ordinarias*. Recuperado el 20 de septiembre de 2018 de <http://directoriolegislativo.org/blog/2016/12/01/balance-legislativo-2016-periodo-de-sesiones-ordinarias/>

Directorio Legislativo (2017). *Balance legislativo con extraordinarias*. Recuperado el 20 de septiembre de 2018 de <http://directoriolegislativo.org/blog/2017/12/29/balance-legislativo-con-extraordinarias/>

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Elgie, R. (2001). *Divided Government in Comparative Perspective*. Reino Unido: Oxford university press.

Etchemendy, S. & Garay, C. (2011). Argentina: left populism in comparative perspective. En S. Levitsky & K. Roberts (Eds.), *The resurgence of American Left* (pp. 283-305). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Fair, H. (2009). La dinámica del sistema político durante el gobierno de Alfonsín. *Temas y debates*, 13(18), 35-68.

Fernandois, A. V. (2000). Gobierno dividido versus gobierno unificado, reflexiones sobre el periodo presidencial. *Revista Chilena de Derecho*, 27(3), 507-512.

Ferreira Rubio, D. (2005, noviembre). “¡Que se vayan todos!”: la crisis argentina de 2001-2003. Presentado en Seminario Internacional de gobernabilidad y reformas políticas. Guatemala.

Figueroa Schibber, C. (2012). La insistencia legislativa como mecanismo de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo. En A.M. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik (Eds.), *Los legisladores en el Congreso argentino: prácticas y estrategias* (pp. 171-210). Buenos Aires, Argentina: Instituto Torcuato Di Tella.

- Fiorina, M. (1996). *Divided Government* (2ª ed.). Boston, Estados Unidos: Allyn and Bacon.
- Friedrich, C. (1963). *Men and his government: an empirical theory of politics*. Nueva York: Mc Graw Hill.
- García, L. D. (2015). *Política argentina*. Recuperado el 20 de noviembre de 2018 de <https://www.politicargentina.com/notas/201512/10800-como-utilizaron-los-dnulos-ultimos-ejecutivos.html>
- García Montero, M. (2007). La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen*, 2(17), 1-31.
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- García Prince, E. (2010). *Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: División de Asuntos de Género, ONU-CEPAL.
- Gialdino, I. V. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona, España: Gedisa Editorial.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la Investigación* (5ta ed.). México DF, México: Mc Graw Hill.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2016a). Expediente 0016-JGM-2016 Orden del día 813 – Votación en General. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://votaciones.hcdn.gob.ar/votacion/presupuesto-general-administracion-nacional-2017/3099>
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2016b). Expediente 15-PE-16-Orden del día 186 – Creación del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados y modificación al Régimen Fiscal. Votación en General. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://votaciones.hcdn.gob.ar/votacion/creacion-programa-nacional-jubilados-pensionados-modificacion-regimen-fiscal/2155>

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2017a). El Presupuesto 2018 se votó en Diputados con un amplio consenso. Recuperado el 20 de abril de 2020 de https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticias/2017/noticias_0384.html

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2017b). Tras un intenso debate, se convirtió en ley la reforma previsional. Recuperado el 25 de abril de 2020 de https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticias/2017/noticias_0380.html

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2018a). Sesiones ordinarias 2018. Orden del día N° 16. Buenos Aires, Argentina: Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo. Recuperado el 22 de marzo de 2020 de <http://www.senado.gov.ar/upload/25135.pdf>

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2018b). Diputados ya envió al Senado el proyecto de Presupuesto para el 2019. Recuperado el 20 de abril de 2020 de https://www.diputados.gov.ar/prensa/noticias/2018/noticias_0797.html

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2018c). Expediente 16-JGM-2018 – O.D. 537 – Votación en General. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://votaciones.hcdn.gob.ar/votacion/3832>

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2020a). Estadísticas parlamentarias. Proyectos, Leyes sancionadas. Reuniones y Sesiones. Composición. Recuperado el 20 de marzo de 2020 de https://www.diputados.gov.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/estadisticas_parlamentarias/estad_parlam.html

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2020b). Proyectos. Recuperado el 4 de abril de 2020 de <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/index.html>

Honorable Senado de la Nación Argentina (2016a). Sesiones extraordinarias de 2016. Orden del día N° 1407. Buenos Aires, Argentina: Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo. Recuperado el 22 de marzo de 2020 de <https://www.senado.gov.ar/upload/20919.pdf>

Honorable Senado de la Nación Argentina (2016b). El Senado convirtió en ley el Presupuesto 2017. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <http://www.senado.gov.ar/prensa/14729/noticias>

Honorable Senado de la Nación Argentina (2016c). El Senado aprobó la Ley de Reparación Histórica. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://www.senado.gov.ar/prensa/14090/noticias>

Honorable Senado de la Nación Argentina (2017). Es ley el presupuesto 2018, la reforma tributaria y la prórroga del impuesto al cheque. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://www.senado.gov.ar/prensa/15953/noticias>

Honorable Senado de la Nación Argentina (2018a). Sesiones ordinarias de 2018. Orden del día N° 3. Buenos Aires, Argentina: Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo. Recuperado el 22 de marzo de 2020 de <http://www.senado.gov.ar/upload/25136.pdf>

Honorable Senado de la Nación Argentina (2018b). Se aprobó el Presupuesto 2019. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://www.senado.gov.ar/prensa/16968/noticias>

Honorable Senado de la Nación Argentina (2020a). Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122). Recuperado el 20 de marzo de 2020 de <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/info/105>

Honorable Senado de la Nación Argentina (2020b). Búsqueda de proyectos. Recuperado el 20 de marzo de 2020 de <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/ley>

Honorable Senado de la Nación Argentina (2020c). Estadísticas parlamentarias. Recuperado el 4 de abril de 2020 de <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/estadisticas>

Jefe de Gabinete de Ministros (2016). Al Honorable Congreso de la Nación. Buenos Aires, Argentina: Autor. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2016/PDF2016/TP2016/0016-JGM-2016.pdf>

Jefe de Gabinete de Ministros (2017). Al Honorable Congreso de la Nación. Buenos Aires, Argentina: Autor. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2017/PDF2017/TP2017/0054-JGM-2017.pdf>

- Jefe de Gabinete de Ministros (2018). Al Honorable Congreso de la Nación Argentina. Buenos Aires, Argentina: Autor. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2018/PDF2018/TP2018/0016-JGM-2018.pdf>
- Jones, D. (2001). Party polarization and legislative gridlock. *Political Research Quarterly*, 54(1), 125-141.
- Kelly, S. Q. (1993). Divided We Govern? A Reassessment. *Polity*, 25(3), 475-484.
- Kernell, S. (1997). *Going public: New strategies of Presidential Leadership* (2ª ed.). Washington DC: Congressional Quarterly.
- Laakso, M. & Taagepera, R. (1979). “Effective” number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Ley N° 26.122 (2006). Régimen legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes. Recuperado el 10 de marzo de 2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/118261/norma.htm>
- Lujambio, A. y Martínez, J. (2002). Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual. En C. Mora Donatto (Ed.), *Relaciones entre gobierno y congreso* (pp. 309-332). Distrito Federal, México: UNAM.
- Luna, C. (2014). *Sanción de la Ley de Flexibilización laboral en Argentina (año 2000) desde una perspectiva Institucionalista*. Presentado en XI Congreso Nacional y XVI Congreso Internacional sobre democracia. Rosario, Argentina.
- Macri, M. (2016, 27 de mayo). Palabras del presidente Macri en la presentación del Programa Nacional de Reparación Histórica. Espacio Cultural Julián Centeya (Buenos Aires). Recuperado el 25 de abril de 2020 de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/40662-palabras-del-presidente-macri-en-la-presentacion-del-programa-nacional-de-reparacion-historica>
- Macri, M. (2017, 30 de octubre). El presidente Mauricio Macri, en la presentación de las propuestas para promover un acuerdo nacional. Centro Cultural Kirchner (Buenos

Aires). Recuperado el 25 de abril de 2020 de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/41079-el-presidente-mauricio-macri-en-la-presentacion-de-las-propuestas-para-promover-un-acuerdo-nacional>

Mainwaring, S. (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de estudios políticos*, 54(88), 115-144.

Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (Eds.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América latina*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Martínez, L. (2017). *Chequeado*. Recuperado el 18 de noviembre de 2018 de <https://chequeado.com/el-explicador/que-es-vetar-una-ley-y-que-pasa-cuando-el-presidente-lo-hace/>

Maxwell, J. (1996). *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. California, Estados Unidos: Sage Publications.

Maxwell, J. (2004). Re emergent Scientism, Postmodernism, and Dialogue Across differences. *Qualitative Inquiry*, 10(1), 35-41.

Mayhew, D. (1991). *Divided We Govern*. New Haven, Estados Unidos: Yale University Press.

Mustapic, A. M. (2000). “Oficialistas y diputados”: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo económico*, 39(156), 571-595.

Mustapic, A. M. (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo económico*, 45(178), 263-280.

Mustapic, A. M. y Goretti, M. (1992). Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989). *Desarrollo económico*, 32(126), 251-269.

Oñate, P. y Ocaña, F. A. (1999). *Análisis de datos electorales*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Palomino, H. (1987). Los sindicatos bajo el gobierno constitucional: de la confrontación a la alianza. En J. Nun y J.C. Portantiero (Eds.), *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.

- Parlamentario (2016, 3 de noviembre). Cambiemos rechazó incluir en el Presupuesto las dietas de los diputados del Parlasur. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://www.parlamentario.com/2016/11/03/cambiemos-rechazo-incluir-en-el-presupuesto-las-dietas-de-los-diputados-del-parlasur/>
- Payne, J. M., Zovatto, D. y Mateo Díaz, M. (2006). *La política importa*. Washington D.C, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pinto, J. (2001). *Introducción a la ciencia política* (3ª ed.). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Poder Ejecutivo Nacional (2017). Mensaje de elevación reforma SIPA. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/398029/downloadPdf>
- Posdeley, C. M. (2016). Apuntes sobre el rol y las funciones de control de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo. En E. Alonso Regueira (Ed.), *El control de la Actividad Estatal* (pp. 587-609). Buenos Aires, Argentina: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires.
- Portantiero, J. C. (1987). La concertación que no fue: de la Ley Mucci al Plan Austral. En J. Nun y J.C. Portantiero (Eds.), *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- Ramírez Macías, J. (2011). Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de evaluación del desempeño en el congreso local de Jalisco. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 4(7), 63-102.
- Ribeiro, P. y Urdinez, F. (2017). ¿Hay dos presidentes en Argentina? Un análisis comparativo del apoyo legislativo en las políticas exterior y doméstica (2001-2014). *Revista de Ciencia Política*, 37(1), 95-119.
- Rosas, L. (2013). Crisis de liderazgo político y Gobernabilidad en Raúl Alfonsín (1983-1989): crisis institucional y caída. *Revista de Ciencia Política*, 7(18). Recuperado de <https://www.revinciapolitica.com.ar/num18art2.php>
- Sabater, J. (2011). Presidencialismo y relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina (1983-2007). *Colección*, 6(21), 177-212.

- Santos, M. L., Pérez-Liñán, A. y García Montero, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), 511-536.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Schaffner, B. (2011). Party Polarization. En E. Schickler y F. Lee (Eds.), *The Oxford Handbook of the American Congress*, Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, M. S. & Carey, J. (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Spanier, D. (2013). *Gobierno dividido y dinámica legislativa bajo las presidencias de Cristina Fernández Kirchner y Raúl Alfonsín*. Tesis de grado. Universidad Torcuato Di Tella.
- Suaya, A. (2007). *El veto presidencial y la insistencia congresional en las experiencias de Estados Unidos y Argentina*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Túñer, V. E. (2007). El poder de veto del Ejecutivo y de insistencia del Legislativo en Argentina y Brasil entre 1989 y 1995. *Revista de Ciencia Política*, 7(1). Recuperado de <https://www.revinciapolitica.com.ar/num1art7.php>
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, España: Síntesis.
- Vieytes, R. (2004). *Metodología de la Investigación en Organizaciones, Mercado y Sociedad*. Buenos Aires, Argentina: Editorial de las Ciencias.
- Zelaznik, J. (2012). Agenda presidencial y apoyo legislativo: el peronismo como partido de gobierno. En A.M. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik (Eds.), *Los legisladores en el Congreso argentino: prácticas y estrategias* (pp. 61-113). Buenos Aires, Argentina: Instituto Torcuato Di Tella.