Concepción ideológica y operativa de la Política Social.

Mecle Elina y Fernandez Beatriz.

Cita:

Mecle Elina y Fernandez Beatriz (2010). *Concepción ideológica y operativa de la Política Social*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/305>

PODER EJECUTIVO Y PODER LEGISLATIVO EN EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER

Ejercicio de Facultades Constitucionales Permitidas y Prohibidas

Elina Mecle¹ y Daiana Neri²

Introducción

El objetivo general que motiva esta investigación es el análisis del comportamiento institucional de dos poderes del Estado en el marco de la Constitución Argentina, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, teniendo en cuenta los principios republicanos que abraza el Estado de Derecho.

Se focaliza el estudio en la Administración que llevó a cabo el ex Presidente de la Nación Dr. Néstor Kirchner, en el período 2003-2007, intentando desentrañar la forma en que se han tomado las decisiones del poder político nacional y quienes son sus actores principales, confrontando la práctica política y las prescripciones constitucionales, las cuales denotan una doble tensión siempre persistente entre derecho y práctica, por un lado, y decisión y control, por el otro.

Específicamente, la investigación se asienta en la constatación sobre el grado de cumplimiento de las atribuciones y limitaciones de estos dos poderes, cuyas misiones constitucionales son para el Poder Ejecutivo la administración de gobierno en el marco de legalidad preestablecido y para el Poder Legislativo debatir y aprobar las leyes de la Nación de acuerdo a los mandamientos constitucionales, ejerciendo eficazmente el control político institucional.

El encuadre jurídico de esta investigación, se inscribe en el principio republicano de la Separación de Poderes como una primera limitación a la arbitrariedad de los gobernantes. Un segundo paso en esta línea, tendiente a evitar el avance de un poder sobre otro y buscar su “equilibrio”, se encuentra en el esquema denominado Sistema de Frenos y Contrapesos en el Constitucionalismo Moderno. Conforme a ello, Gargarella señala (2004: 26) que las distintas ramas del poder no deben estar rígidamente separadas entre sí. Por el contrario, deben estar vinculadas unas con otras, y sus funciones parcialmente superpuestas. Esta ingeniería no sólo impediría los excesos de un poder sobre otro, sino que garantizaría a cada poder un “poder defensivo” que le permitiría poner límites a los posibles abusos de los restantes órganos de poder.

En este marco conceptual, la arquitectura de los Frenos y Contrapesos ha propuesto instancias constitucionales que lograrían el “equilibrio y el control”, sobre todo si los

¹ Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba y Master en Estudios Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente Profesora de la Carrera de Ciencia Política y de la Maestría de Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad Nacional de la Matanza y de la UBA. Investigadora con Categoría 1.

² Lic. en Cs. Política (UBA); Estudiante de Doctorado (Escuela de Política y Gobierno, UNSAM). Docente e investigadora; Becaria del CONICET.

representantes del pueblo y de las provincias en el gobierno no tuvieran el mismo signo político que el Ejecutivo; así, podemos mencionar el “Veto Presidencial”, la posibilidad de “insistencia” del Congreso, la división en dos Cámaras con la facultad de “resistir” cada una el posible avance de la otra. Este sistema de “mutuos controles”, también faculta a los jueces a controlar la constitucionalidad de las leyes y a los legisladores, llevar adelante los juicios políticos.

Asimismo, la circunstancia de una misma orientación política, en los tres poderes, disolvería la función de control de un poder sobre otro.

En lo que sigue analizaremos el proceso de elaboración de las leyes, que articula las atribuciones de los dos Poderes en estudio, en cuanto a competencias y prohibiciones, teniendo en cuenta la dinámica específica de los frenos y contrapesos en la Constitución Nacional. Se hará una interpretación específica desde el punto de vista cuantitativo de la producción legisferante, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, y desde el punto de vista cualitativo nos referiremos especialmente a los Decretos de Necesidad y Urgencia.

I. La Constitución y la actividad legislativa

Desde la Constitución de 1853, la forma republicana de gobierno ha sido plasmada por los constituyentes, aunque su definición formal y su vigencia material no han sido simultáneas. El relativo incumplimiento normativo desde el poder, las instituciones y la sociedad en su conjunto, es histórico, pero no por ello la ciudadanía, las instituciones y el poder todo, deben conformarse, sino insistir en la saludable práctica social de respetar la ley y resguardar la “cosa pública”, entendiendo que lo público no sólo es lo relativo al Estado sino a todos los ciudadanos.

La concepción democrática y republicana del poder en la Constitución Argentina está perfectamente delineada en cuanto a las ramas del poder y sus funciones en los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, institucionalizando lo que se refiere al “control del poder” al interior de cada uno de ellos y desde afuera de un órgano a otro.

De acuerdo con la Constitución Nacional, en el Capítulo V de la Segunda Parte, referido a la formación y sanción de las leyes, el artículo 77 establece el principio madre por el cual las leyes pueden tener principio en:

- el Poder Legislativo –Cámara de Diputados y Cámara de Senadores-,
- el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece la misma Constitución, y en
- los ciudadanos cuyo derecho de iniciativa se estatuye, en el Artículo 39 del Capítulo Segundo sobre Nuevos Derechos y Garantías de la Primera Parte de la Constitución Nacional, incorporado en la Reforma del '94, para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. Esta referencia constitucional es un importante intento de instituir la participación política directa de los ciudadanos, en línea con el ideal republicano.

Desde la Reforma de 1994 que habilita a la ciudadanía a ejercer plenamente sus derechos políticos y participar en el sistema democrático con un rol activo, no podemos señalar un solo caso de ley que haya tenido iniciativa en la sociedad civil. De hecho creemos que esta falta de interés no sólo debe ser atribuida a la ciudadanía sino que tampoco el Estado generó los mecanismos necesarios para promover dicha participación. Sin embargo, no desconocemos el avance en materia de participación que promovió el Decreto 1172/03 sobre el Fortalecimiento de la Calidad de la Democracia y sus instituciones, a través del Derecho de Acceso a la Información Pública y de las Audiencias Pública, entre otras herramientas. (MECLE, 2006)³.

Pues bien, para la elaboración de las leyes, las Cámaras del Congreso son, en forma independiente, Cámara de origen o Cámara revisora según un Proyecto de Ley se haya iniciado en una o en otra. Es decir, si se inicia en Diputados como cámara de origen, Senadores es revisora, y viceversa. Aprobados por ambas, el Proyecto de Ley pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen, y si también obtiene su aprobación lo promulga con fuerza de Ley.

Excepcionalmente, la Constitución ha pre-establecido en cuál de ellas, Diputados o Senadores, deben iniciarse indefectiblemente determinados Proyectos de Ley de acuerdo a la materia en cuestión. Por ejemplo, según el artículo 52, a la Cámara de Diputados le corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones, así como tratar el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación a instancias del Ejecutivo. En ese mismo sentido, corresponde con exclusividad a la Cámara de Senadores, según el artículo 75 inciso 2º, el tratamiento de la ley sobre coparticipación, entre otras materias.

Salvada esta excepción respecto de la “materia”, en el curso normal de formación y sanción de las leyes en general, cobra especial relevancia determinar la condición de cada una de las Cámaras, respecto a si una es de origen la otra se convierte en revisora, dando este atributo la facultad de proponer modificaciones o rechazar, respectivamente. Es decir, la ingeniería constitucional establece, específicamente y apelando a los mecanismos defensivos de frenos y contrapesos que la Cámara de Origen podrá insistir con los 2/3 de los votos ante un rechazo o modificación del Proyecto de Ley por la Cámara Revisora, cuestión que no es fácil de zanjar por la cantidad de miembros votantes a favor que se requieren. Pero, si la Cámara revisora incluye modificaciones parciales, expresando su voluntad al efecto, con la aprobación por mayoría absoluta o por los 2/3, implicará la vuelta del Proyecto a la Cámara de Origen, la cual podrá insistir con el Proyecto original con la misma mayoría de la revisora. De lo contrario el Proyecto no podrá ser tratado en ese año legislativo.

Cuando el Poder Ejecutivo elige en cuál Cámara inicia un Proyecto de Ley, lo más probable es que lo haga en la que la mayoría de sus miembros sean afines a su gestión, salvo las iniciativas que por materia, la Constitución determine en qué cámara debe originarse.

³ Para mayor claridad sobre este tema ver el artículo de Mecle y Fernández en este libro.

Ahora bien, una vez aprobado un Proyecto de Ley por el Congreso, es decir por las dos Cámaras, el Poder Ejecutivo puede promulgarlo o imponer su poder de “veto” (total o parcial), ejerciendo con esto su poder “defensivo”, en cuyo caso la ley vuelve de nuevo a la Cámara de Origen y luego debe pasar a la Cámara Revisora para que insistan los congresales y se logre la aprobación. Esta insistencia debe ser con la mayoría de los 2/3 de los votos, cuestión muy difícil de lograr dado que se necesitan muchas más voluntades políticas, en este caso del Congreso en su conjunto. Si esta mayoría especial no se consigue el efecto es que el Proyecto de Ley no puede tratarse en las sesiones de ese año legislativo. Es oportuno observar que todo el mecanismo se pone en juego, mayoritariamente, como ya lo hemos mencionado, cuando hay diferencias entre los colores políticos del Congreso y el Ejecutivo, o entre alguna de ellas y el Ejecutivo. Si el veto fuera total, el proyecto queda sin efecto, pero si el veto es parcial, el Ejecutivo puede aprobar la parte no vetada, cuestión a la que nos referiremos más adelante.

Desde el punto de vista formal, una vez que la ley aprobada llega al Poder Ejecutivo, si no la “veta” en el término de diez días útiles, se reputa aprobado según lo establece el artículo 80 de la Constitución Nacional.

I. 1. El rol de las Comisiones del Congreso

Si bien es cierto estos son los lineamientos formales establecidos por la Constitución, es importante advertir que todo el procedimiento de formación de las leyes está impregnado del juego político entre las fuerzas que logran ingresar a la arena legislativa. Teniendo en cuenta la dinámica del componente formal y del político, es importante mostrar el rol francamente significativo de las “Comisiones Asesoras” en la hechura de una Ley.

Para todas las iniciativas legislativas incluidos los proyectos de ley, cada Cámara cuenta con “Comisiones” que de acuerdo al Reglamento Interno de las Cámaras, están constituidas y organizadas en función de las materias específicas a tratar, existiendo así por ejemplo la Comisión de Presupuesto y Hacienda, la Comisión de Asuntos Constitucionales, de Legislación General, del Trabajo, etc., guardando un cierto orden de importancia, de acuerdo a la materia que les compete.

La composición interna de ellas dependerá del grado de negociación de los bloques partidarios que componen las Cámaras, aunque debieran expresar la relación proporcional existente en cada Cámara. De cualquier manera, la Presidencia de las Comisiones más importantes de cada Cámara, es ejercida por un miembro del bloque del partido oficialista y, según el artículo 105 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la composición de cada Comisión respetará la proporción en que los sectores políticos están representados al interior del Congreso, para asegurar la participación de las minorías. El Reglamento de la Cámara de Senadores no lo dice expresamente, aunque se tiene en cuenta tal situación.

El rol significativo de las Comisiones, al que hacíamos referencia, deriva en el hecho concreto que de allí surge el dictamen de la Comisión sobre las iniciativas legislativas, tanto de las Cámaras del Congreso como del Ejecutivo, en el que en

ocasiones se cuenta para las discusiones, debate y negociaciones, con la presencia de funcionarios del poder administrador; este dictamen se eleva al recinto para su aprobación, la mayoría de las veces con una garantía de eventual votación satisfactoria, y en otras, puede ocurrir que no se logre la mayoría necesaria o no haya quórum para su tratamiento.

Respecto de la Presidencia de las Comisiones, el Reglamento de las Cámaras establece excepciones. Verbigracia, en el caso de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, y en otros casos de Comisiones Bicamerales, como por ejemplo la Comisión Bicameral Argentino-Chilena, Bicameral del Mercosur, de Seguimiento de Convenios con países extranjeros, la Presidencia de las mismas se alterna entre las dos Cámaras, por lo cual no siempre las preside un representante del partido oficialista.

Naturalmente, los representantes del partido oficialista se encuentran a la cabeza de las Comisiones clave de cada Cámara. Esto sin duda influye y condiciona la aprobación de determinados Proyectos, sobre todo los que interesa al Poder Ejecutivo, los cuales tienen de esta manera, una ventaja inicial respecto de otros.

En orden a la gran influencia que históricamente ejerció el Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, la tendencia, desde el comienzo de la democracia en 1983, se ha ido acentuando progresivamente y se consolidó, en la Reforma Constitucional de 1994, con la regulación de atribuciones excepcionales para el Poder Administrador.

En la gestión gubernamental en estudio se ha observado en innumerables ocasiones que las Comisiones, previamente a tratar un Proyecto de Ley que no se haya iniciado desde el Ejecutivo, lo someten a consulta del Ministerio correspondiente. Esto genera una importante auto limitación del Legislativo y un uso y costumbre extraño a la Constitución, vulnerando radicalmente la facultad de “Control Político” que tiene asignado. En estos casos se observa un fuerte condicionamiento de las Comisiones, que en vez de actuar libre e independientemente buscan la venia del Poder Ejecutivo a través de uno de sus brazos ministeriales.

Es evidente, que si la formación y aprobación de las leyes en la sociedad argentina respondieran a lo institucionalizado por la Constitución, podríamos afirmar, sin temor a equivocarnos, que esta investigación no tendría sentido; sin embargo, debido a la dinámica de articulación y/o vinculación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, al rol que deberían cumplir las Comisiones Legislativas, y a la función de “control político” que debería ejercer el Congreso, podemos decir, con certeza, que la falta de legalidad y transparencia en este comportamiento institucional, implica de suyo la consolidación de una práctica política en abierta contradicción con los preceptos constitucionales y sus bases filosóficas, en tanto se vulnera la idea de república, de separación de poderes y de controles implicados en la teoría de frenos y contrapesos.

Como efecto de arrastre, advertimos que no sólo están involucrados los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que el debilitamiento de esta relación funcional incluye al Poder Judicial, ya que por la Constitución debe constituirse en la última garantía de

los derechos individuales y de todos los mandamientos constitucionales. Pero la continua vulneración de las prescripciones constitucionales y su imposibilidad de actuar de oficio, lo convierte automáticamente en partícipe involuntario de las transgresiones de los otros dos poderes.

El mecanismo de “equilibrio” que la Constitución le otorga al Poder Judicial es declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, que en el caso argentino se dirime a pedido de parte interesada y su Resolución afecta sólo para el caso del solicitante y no para el conjunto de cuestiones similares. No obstante, la inconstitucionalidad declarada por el Poder Judicial sienta jurisprudencia para el resto de los casos que deberán en su momento y oportunidad, solicitarla.

II. Análisis e interpretación de la labor legisferante del Congreso y del Poder Ejecutivo desde el punto de vista cuantitativo

Tras el abordaje de las prescripciones constitucionales que regula la relación del Ejecutivo y el Legislativo, sus respectivas capacidades y limitaciones, y los frenos institucionales, analizaremos el trabajo legislativo y el accionar del PEN durante los años de Gobierno del ex Presidente Néstor Kirchner.

Según la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación y por el Sistema Argentino de Informática Jurídica, presentaremos el análisis y la interpretación, desde el punto de vista cuantitativo.

II. 1 Cantidad de leyes sancionadas en el período 2003-2007, según dónde fueron iniciadas:

Como puede observarse en el Cuadro N° 1, en el período en estudio se sancionaron y promulgaron 527 leyes, de las cuales 229 fueron a iniciativa del Poder Ejecutivo, 167 a iniciativa de la Cámara de Diputados y 131 de la Cámara de Senadores. Este orden de mayor a menor, se ha mantenido en todo el período, excepto en el año 2005. El cuadro registra anualmente los porcentuales de leyes aprobadas por lugar de inicio en relación al total de proyectos presentados.

Cuadro N° 1. Cantidad de leyes sancionadas en el período 2003-2007, según qué Órgano las inició.

AÑOS	ORIGEN EJECUTIVO	ORIGEN DIPUTADOS	ORIGEN SENADORES	CANTIDAD TOTAL
2003	65 / 45%	47 / 32%	34 / 23%	146 / 100%
2004	55 / 39%	51 / 36%	36 / 25%	142 / 100%
2005	22 / 34%	26 / 40%	17 / 26%	65 / 100%
2006	65 / 47%	34 / 24%	40 / 29%	139 / 100%
2007	22 / 54%	9 / 29%	4 / 17%	35 / 100%
TOTAL	229	167	131	527

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria.

Si bien es cierto el Poder Ejecutivo actúa con facultad propia para iniciar Proyectos de Ley en cualquier Cámara, es significativo que la mayoría de las leyes sancionadas y promulgadas devengan de su iniciativa, en desmedro de la atribución concreta y específica del Poder Legislativo asignada en la Constitución Nacional. Constituyendo este hecho de por sí, una presión permanente sobre el Congreso, para aprobar solamente aquellos proyectos que interesan a su gestión. Esta situación no constituiría una anomalía si no se evidenciara que el impulso del Ejecutivo, coarta las iniciativas de ambas Cámaras alcanzando en este ímpetu, a los proyectos de sus opositores y aún de oficialistas.

II.2 Cantidad de Proyectos de ley presentados por el Ejecutivo y por las Cámaras, y su relación con los sancionados:

Como queda evidenciado en el Cuadro N° 2, que indica no sólo las cantidades totales, sino también la discriminación por año de gobierno, de la cantidad total de 372 proyectos presentados por el Ejecutivo, se sancionaron 229 leyes. Mientras que de la cantidad total de 12.565 proyectos presentados por la Cámara de Diputados sólo se sancionaron 167 leyes. De la misma forma, de los 4.930 proyectos presentados por la Cámara de Senadores, se sancionaron solamente 131. De la cantidad total de 17.867 Proyectos del Congreso se sancionaron 527 leyes. La lectura síntesis observa que del total de 527 leyes sancionadas del período como se observa en el Cuadro N° 1, 229 fueron presentadas por el Ejecutivo, por lo tanto, el mayor éxito en relación a la cantidad de presentados y sancionados lo ha tenido el Poder Ejecutivo.

Cuadro N° 2. Cantidad de Proyectos de ley presentados y su relación con los sancionados

AÑO	ORIGEN EN PEN presentados / sancionados	ORIGEN EN DIPUTADOS presentados / sancionados	ORIGEN EN SENADORES presentados / sancionados	CANTIDAD TOTAL presentados / sancionados
2003	76 / 65	2288 / 47	768 / 34	3132 / 146
2004	77 / 55	3422 / 51	1143 / 36	4642 / 142
2005	55 / 22	1735 / 26	797 / 17	2587 / 65
2006	82 / 65	3560 / 34	1355 / 40	4997 / 139
2007	82 / 22	1560 / 9	867 / 4	2509 / 35
TOTAL	372 / 229	12565 / 167	4930 / 131	17867 / 527

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria.

El menor porcentaje entre los presentados y sancionados es el de la Cámara de Diputados. Si bien se evidencia un gran trabajo legislativo con 17.867⁴ proyectos presentados por ambas Cámaras, es significativo que una proporción muy baja de éstos, haya sido aprobada, lo que demuestra una ausencia del espíritu de cuerpo o ineficacia en el ejercicio de las facultades propias, que naturalmente da lugar a la intromisión del otro poder. Esta distorsión, también expresa la presión del Ejecutivo sobre el Congreso.

⁴ Es necesario aclarar que en la categoría de “proyectos” se incluye toda la actividad, resoluciones internas, declaraciones, acuerdos, etc. Es decir no todos son Proyectos de Ley.

Si se observa la proporción de proyectos presentados en ambas Cámaras, la cantidad de los aprobados en Diputados es casi igual a la de Senadores, siendo que en la Cámara de Diputados el número de los presentados es significativamente mayor, 12.565 frente a 4.930. Una interpretación real puede hacerse al respecto: la Cámara Baja ha tenido una severa dificultad en aprobar los proyectos propios, pudiendo deberse a la falta de consenso y/o cohesión política, quizás derivada de la multiplicidad de bloques políticos de diferente extracción partidaria, cuestión que analizaremos más adelante. De hecho, la situación concreta de falta de quórum ocurrida en la Cámara de Diputados, en muchas oportunidades del período en estudio, ayuda a una mejor comprensión. Sin embargo, es de conocimiento que la Cámara Alta ha sesionado con mucha más frecuencia, como surge del Diario de Sesiones.

De acuerdo al esquema constitucional, también podría interpretarse que la Cámara Alta, fungiendo como “revisora”, rechazó proyectos aprobados por la Cámara de Origen, la que no pudo ejercer su derecho de insistencia con los 2/3 de los votos.

Como lo hemos mencionado, el rol de las Comisiones para el período en estudio fue determinante. Aunque las mayorías parlamentarias no correspondieron siempre al partido oficialista, estuvieron presididas por un miembro afín al oficialismo.

II. 3 Cantidad de Proyectos presentados por el PEN a cada Cámara y su relación con los aprobados:

En el Cuadro N° 3 se desglosan, en períodos anuales, las iniciativas del Ejecutivo según en qué Cámara fueron presentadas y su relación con los que llegaron a sancionarse como ley. Es así que para todo el período, el Ejecutivo presentó un total de 372 Proyectos, de los cuales 125 lo hizo en Diputados, y 247 en Senadores.

Cuadro N° 3. Cantidad de Proyectos presentados por el PEN a cada Cámara y aprobados

AÑO	PRESENTADOS EN DIPUTADOS	APROBADOS	PRESENTADOS EN SENADORES	APROBADOS
2003	32	18	44	39
2004	28	18	49	31
2005	21	11	34	22
2006	20	8	62	32
2007	15	15	39	10
TOTAL	125	70	247	134

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria.

De la observación surge, que el Ejecutivo inició sus proyectos mayoritariamente en la Cámara de Senadores probablemente por tener allí, mayoría oficialista.

El Senado ha sido, en esta circunstancia, Cámara de origen, con lo cual, ante una negativa total o parcial de la revisora, (Diputados) le permitió en última instancia insistir

con los 2/3 de los votos, cuestión más fácil de lograr, porque numéricamente son menos, por la cohesión política de sus integrantes y la afinidad con el Ejecutivo. Situación, a su vez favorecida por la Reforma Constitucional del año 1994, que aumentó a 3 senadores por provincia (antes eran 2), 2 representan al partido mayoritario, coincidiendo en este período con el partido oficial, y 1 al partido minoritario.

Otra situación a tener en cuenta, es que posiblemente aquellas iniciativas del Ejecutivo, en cualquiera de las Cámaras, que no llegaron a convertirse en ley, hayan sido reguladas por los Decretos de Necesidad y Urgencia.

Un caso paradigmático de intromisión del Ejecutivo en el Congreso es lo que ocurrió con el Proyecto de Ley presentado a la Cámara de Senadores, en el año 2006, para modificar el artículo 37 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, siendo que lo atinente a “materia presupuestaria” sólo puede iniciarse en Diputados. El Ejecutivo la presentó en Senadores porque la propuesta, según su argumentación, no modificaba al Presupuesto sino sólo su forma de ejecución, por lo cual la modificación a la ley facultó al Jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones presupuestarias, que considere necesarias, dentro del total aprobado por cada Ley de presupuesto, incluidas las modificaciones que involucren gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de finalidades. En rigor de verdad, podemos afirmar que esta propuesta sí modificó el presupuesto.

Esta modificación, además reportó en términos políticos vulnerar el control del Presupuesto Nacional por el Congreso, otorgándole al Ejecutivo a través del Jefe de Gabinete los llamados “Superpoderes”. De tal manera que, el Jefe de Gabinete puede alterar cómodamente los montos y rubros destinados y aprobados por el Congreso de la Nación a la ejecución del plan de gobierno. Es decir, no sólo puede alterar el monto dentro de un mismo rubro, por ejemplo salud o educación, sino que puede destinar presupuesto de salud a obras públicas o de educación a mantenimiento edilicio. Esta atribución otorgada al J.D.G., equivalente al Ejecutivo, restringió ampliamente la facultad de control que debe ejercer el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, institucionalizada en la Constitución Nacional.

II.4 Facultades propias del Ejecutivo: Poder de Reglamentación, Cantidad de leyes con veto total y veto parcial.

El Poder Ejecutivo, además de iniciar las leyes, cuenta entre sus atribuciones propias con el *Poder de Reglamentación* de todas las leyes de la Nación. Demás esta decir que esta atribución tiene una importancia fundamental porque regula los mecanismos de aplicación de la ley. Dicha facultad se encuentra en el Capítulo III de la Segunda Parte de la Constitución, en su artículo 99, y puede ser ejercida siempre y cuando no altere el espíritu de la ley. En consecuencia el Ejecutivo reglamentó 527 leyes en el período.

El poder de “veto”, como ya se ha mencionado, es un instituto establecido en la Constitución con el objetivo de brindar al Poder Ejecutivo una herramienta capaz de neutralizar en todo o en parte lo aprobado por el Poder Legislador. Este es el

instrumento previsto por el sistema de frenos y contrapesos, para evitar un posible avance del Congreso contrario a la Política Nacional, ya sea por invadir jurisdicciones, contradecir normas vigentes y/o significar para el PEN una fuerte erogación patrimonial.

El artículo 83 de la Constitución Nacional, permite el “veto parcial” o “total” cuyas razones pueden ser de oportunidad y conveniencia, de forma o de fondo, de constitucionalidad etc. Los motivos por los que son vetados los proyectos son incluidos en el mensaje que el Ejecutivo envía a la Cámara de origen.

Para lograr la aprobación del Proyecto de ley aprobado por el Congreso y vetado por el PEN ésta deberá insistir con los 2/3 de los votos, luego pasa a la revisora, la que también deberá insistir con igual mayoría.

Si lo logran, el proyecto de ley es ley y pasa directamente al Ejecutivo para su promulgación. Pero, si las Cámaras no tienen la mayoría requerida para insistir, el proyecto de ley vetado queda sin efecto y no puede ser presentado en las sesiones de ese año por los legisladores.

Como puede observarse en el Cuadro N° 4, desglosado en períodos anuales, se registra una cantidad total de 13 vetos totales y 24 vetos parciales para todo el período de la gestión de gobierno. Es decir que en total el Presidente ha vetado 37 leyes que fueron aprobadas por el Congreso.

En este punto se debe tener en cuenta, la figura de la Promulgación Parcial, contracara del Veto Parcial, es decir se promulga lo que no se veta. Esta figura nueva en la Constitución Argentina se incorporó en la Reforma del '94 y se analiza más adelante.

Cuadro N° 4. Cantidad de leyes con veto total y parcial

AÑO	VETO TOTAL	VETO PARCIAL
2003	4	5
2004	8	8
2005		4
2006		2
2007	1	5
TOTAL	13	24

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria.

Lo que venimos de desarrollar e interpretar, demuestra que el Ejecutivo utilizó ampliamente su capacidad de iniciar leyes en el Congreso, con éxito (es decir que se han promulgado). Por otro lado hemos constatado, que ha corrido mejor suerte en las iniciadas en el Senado que las iniciadas proporcionalmente en Diputados.

Que de los proyectos iniciados por las Cámaras, en proporción, se han convertido en ley en mayor medida, los derivados de la Cámara Alta que los de la Cámara Baja.

También hemos señalado que aún en el caso de no contar el Ejecutivo con mayorías oficialistas en las dos Cámaras, la Presidencia de las Comisiones importantes, las detenta el partido del gobierno.

Que la posibilidad de vetar leyes por el Ejecutivo, ya sean éstos totales o parciales, se ha utilizado escasamente a la luz de lo que surge del Cuadro N° 4. Por lo expuesto anteriormente, se deduce el nivel de importancia de la influencia y presión del Ejecutivo sobre el Congreso, dado que no fue necesario utilizar el veto como herramienta para impedir su avance. Esta afirmación se sustenta aún más todavía, si tenemos en cuenta que, muchos de los proyectos iniciados y aprobados en Diputados, pudieron haber sido rechazados y modificados por Senadores volviendo así el Proyecto a la Cámara de Origen, la que por no contar con la mayoría necesaria de los votos jamás pudo insistir para que el proyecto termine en ley. En estos casos, es posible pensar que la Cámara de Senadores, sí actuó para impedir el avance de la Cámara Baja por lo cual el Ejecutivo no necesitó ejercer su poder de veto. Y fue en Senadores en donde hubo mayor afinidad con el Ejecutivo, como ya lo hemos explicitado.

De todas maneras, a tenor de lo que surge en los registros parlamentarios, pocos fueron los proyectos aprobados en Diputados que pasaban a Senadores para su consiguiente discusión y posible aprobación. Pocos a tenor de la magnitud de proyectos presentados, como lo muestra el cuadro N° 2.

II.5 Facultades excepcionales del Poder Ejecutivo, para legislar

Respecto a la facultad de legislar, en el sentido más profundo del término, por parte del Ejecutivo, la Constitución enfática y expresamente la prohíbe. “El Poder Ejecutivo **no podrá** en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo” (artículo 99 de la C.N.).

Sin embargo existen tres situaciones de excepción, reguladas por la Reforma de 1994:

a) Por el inciso 3) del artículo 99 de la Constitución, el Ejecutivo podrá emitir Decretos de Necesidad y Urgencia, solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previsto por la Constitución, con excepción de determinadas materias: penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos. Es decir en caso excepcionales, pero nunca en las materias prohibidas.

b) Por el artículo 76 de la Constitución Nacional el Poder Legislativo, no podrá delegar en el Ejecutivo la facultad de legislar salvo en determinadas materias de administración o de emergencia pública, con plazo fijado⁵ para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

c) Por el artículo 80 de la Constitución Nacional, el Ejecutivo no podrá promulgar los proyectos desechados parcialmente, pero las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el

⁵ La Ley de Emergencia Pública 25.561 sancionada en el 2002 fue prorrogada año tras año.

espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. Entonces, la Constitución prescribe dos prohibiciones concretas para el Ejecutivo y una para el Legislativo. El primero no puede legislar y el segundo no puede delegar. Pero con carácter de excepción, las tres prohibiciones son atenuadas por los constituyentes del '94, y para ello, además de permitir las con "severos requisitos", la Constitución prevé un examen por el Congreso, para legitimar tal situación, a través de las Comisiones Bicamerales.

Ante las situaciones enunciadas, la Constitución prevé, para el estudio y revisión de estas excepciones el Control Político del Congreso, con la conformación de Comisiones Bicamerales Permanentes que tratará la pertinencia y legalidad de los DNU, la Promulgación Parcial y las Facultades Delegadas, conformándose con la representación política proporcional del cuerpo, con el objeto de dar expreso tratamiento en tiempo y en forma a los Decretos de Necesidad y Urgencia, de evaluar la autonomía de la promulgación parcial y analizar los Decretos de Facultades Delegadas. Estas Comisiones Bicamerales, según la Constitución Nacional, requieren, para su regulación y funcionamiento, de una Ley Especial.

Cuando la norma constitucional prescribe que la Ley debe ser *Especial*, en primer lugar está indicando que la Ley, por su importancia, tiene un tratamiento diferente de las leyes comunes y debe ser sancionada por una mayoría especial⁶, que en este caso, es la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara; en virtud de ello el Congreso de la Nación, en el año 2006 ha cumplido tardíamente con el precepto constitucional que prescribía la Reforma de 1994. Esta Ley, la número 26.122, regula el trámite y el alcance de la intervención del Congreso a través de la Comisión, con la finalidad de dar validez o no a este tipo de normas excepcionales.

La Comisión Bicameral para las Facultades Delegadas por el Congreso, ha sido creada por la Ley de Emergencia Pública, la Ley 25.561, la que no sólo declara la emergencia sino que crea su instancia de examen.

La nominación "especial" de la Constitución Nacional significa, según Alejandro Pérez Hualde (1995:226), que "cuando la Constitución califica de "especial" a una ley dicho adjetivo no es intrascendente. La noción de Ley Especial denota la existencia de normas que representan una excepción con respecto a otras de alcance más general. La característica última de la Ley Especial consiste, pues, en que si ésta no existiera, su supuesto de hecho quedaría automáticamente comprendido en el sentido más amplio de la ley de alcance general. Por ello la especialidad otorga a la ley un relevante papel en cuanto a que su contenido es específico del instituto que regula y en caso de antinomia con otras normas se convierte en criterio para resolver, dándole preferencia, tal como ocurre con otros criterios como el jerárquico normativo o el cronológico". Por lo tanto, esta ley estará sujeta únicamente a la Constitución y no a otras leyes de trámites parlamentarios, fueran anteriores o posteriores a ellas. Es decir, la Constitucionalidad de la ley le otorga cierta garantía ante la posibilidad de que una ley la cambie, la anule o la destituya.

⁶ Por mayoría especial se entiende la mitad más uno de la totalidad de los miembros del Congreso no sólo de los presentes.

Es importante destacar aquí la demora del Poder Legislativo en sancionar la Ley Especial que debía regular el trámite y los alcances de su intervención para el control de los DNU. La ley 26.122, que reglamentó el funcionamiento de esa Comisión, fue sancionada el 28 de Julio del 2006. En su disposición la Ley establece que la Comisión no sólo tiene competencia para analizar y validar o rechazar los DNU y decretos con facultades legislativas delegadas, sino también la promulgación parcial de leyes por parte del Poder Ejecutivo.

Aunque ha habido numerosos proyectos para regular la Comisión durante los doce años, desde la Reforma de la Constitución, muchos no fueron tratados y otros fueron tratados pero no lograron las mayorías necesarias, posiblemente por no convenir al oficialismo de turno en el Ejecutivo.

El proyecto de ley que dio origen a la regulación actual de la Comisión Bicameral fue presentado por la ex senadora y actual presidenta, Cristina Fernández de Kirchner (2007- 2011). El mismo fue debatido en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación, y cuestionado por diferentes sectores de la oposición, porque en su Artículo 20, si bien autoriza a ambas cámaras a expedirse sobre el Decreto enviado por el PEN, una vez transcurridos los diez días de trabajo estipulados para su aprobación o rechazo en el seno de la Comisión Bicameral, no menciona nada sobre los plazos con los que cuenta el Congreso para su aprobación o rechazo, señalando sólo que su resolución debe ser inmediata.

En consecuencia, las Comisiones Bicamerales Permanentes deben pronunciarse:

a) Acerca de la validez o invalidez de los DNU de acuerdo con los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional; el análisis específico debe ponderar la necesidad y la urgencia en circunstancias excepcionales. En este caso la Comisión se llama Bicameral Permanente de Trámite Legislativo. Por la ley que reguló esta Comisión se incluyó también la facultad de revisar los Decretos Delegados, quedando sólo la Comisión Bicameral de Facultades Delegadas para regulaciones muy específicas.

b) En el caso de las Facultades Delegadas, la Comisión debe pronunciarse sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio; estos decretos mayoritariamente se refieren a la renegociación de las concesiones sobre los servicios públicos. En este caso la Comisión se llama de Seguimiento de las Facultades Delegadas que por Ley 26.122 sólo se aboca a los contratos de renegociación de los servicios públicos de las empresas privatizadas, como hemos mencionado.

c) En el caso de la Promulgación Parcial, la Comisión debe expedirse acerca de la validez o invalidez pronunciándose expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del Decreto, indicando si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso; en este caso la Comisión es la misma del inciso a).

En los tres casos, las Comisiones Parlamentarias, elevarán el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento y éstas se pronunciarán mediante sendas Resoluciones por lo que la aprobación o el rechazo deben ser expresos. La discusión dada para el tratamiento de esta ley, versó fundamentalmente sobre el plazo en que debían pronunciarse las Cámaras y qué ocurriría ante el rechazo de una de ellas. En conclusión, no se estableció un plazo para la expedición de las Cámaras; y para el supuesto caso de aprobación, por una de ellas y rechazo por la otra, nada se dice al respecto.

En los apartados siguientes se analizarán específicamente las dos excepciones legislativas del PEN: Decretos de Necesidad y Urgencia y Facultades Delegadas. Luego se abordará el comportamiento de la Comisión de Control Parlamentario.

II. 7 La doctrina respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia y la Constitución Argentina

La norma general sobre la competencia del Ejecutivo establecida en la Constitución, en el artículo 99 inciso 3° dice que este poder no podrá en ningún caso emitir disposiciones legislativas bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Es decir, que la Constitución limita la funciones del Ejecutivo imprimiéndole un mecanismo restringido en el ejercicio de las funciones propias del Congreso, para lo cual establece que cuando “circunstancias excepcionales” hicieran imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de una ley y no se trate de materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos, podrá dictar Decretos por razones de necesidad y urgencia. O sea que la posibilidad del Ejecutivo de legislar es una excepción.

Veamos al respecto el significado de la consideración que hace Karl Loewenstein (1983:279) cuando expresa que el Ejecutivo “usurpa durante cierto tiempo los dominios reservados constitucionalmente al detentador del Poder Legislativo. El Congreso, por su parte, se priva a sí mismo, con esta renuncia, de su participación legítima en la formación y ejecución de la decisión política. Su único control ínter órgano sobre el gobierno se reduce al derecho nominal de revocar un decreto gubernamental. La disminución del potencial de poder por parte de la Asamblea, significa una ganancia para el gobierno, pero el papel de líder del Ejecutivo será comprado a costa del principio de la distribución del poder...”

“Las “circunstancias excepcionales” deben implicar por un lado la imposibilidad del Congreso de seguir los trámites ordinarios de sanción de las leyes, y por otro la existencia de una situación de grave riesgo social. Estas dos condiciones son las que habilitarían justificadamente el dictado del DNU por el Ejecutivo, quien deberá fundamentar estos presupuestos de hecho en forma nítida para no incurrir en un desborde injustificado. En síntesis, si esta situación fáctica de emergencia no existiera, no habría motivación habilitante ni justificación jurídica del Decreto. Sólo nos cabe agregar que si el Congreso está en sesiones y existe imposibilidad de lograr el consenso necesario para la sanción de ciertas leyes, tal extremo no ha de

equipararse a las circunstancias excepcionales a que se refiere el artículo constitucional”.

Es necesario resignificar el rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un DNU ya que someterlo a su estudio y revisión implicará lo que la doctrina ha dado en llamar “control político”. Acompañamos la posición de Alejandro Pérez Hualde (1995: 222) cuando señala que la amplitud de ese control lo establece la ley especial que determina los alcances y sus significados y dice “... en este caso, resulta sumamente claro que se trata de control político absolutamente amplio; abarcará los aspectos de su legitimidad como también de su oportunidad, mérito o conveniencia; incluyendo en su control de legitimidad su adaptación a la Constitución, a los Tratados y a las Leyes”.

Siguiendo con los trámites establecidos, los DNU deben ser aprobados por el Congreso de la Nación luego de un Dictamen efectuado por la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo regulada por la ley 26.122. Esta intervención es obligatoria, debe expresarse por la mayoría absoluta de los miembros para su aprobación o rechazo, como ya lo hemos mencionado, instancia que completará el acto establecido en la C.N. no pudiéndose modificar el texto del Decreto (Ley 26122 Art. 22, 26, 23 y 82 de la Constitución Nacional).

Se excluye todo intento de considerar validado un DNU por el mero silencio.

Respecto del Dictamen de la Comisión, no hay posibilidad de veto presidencial ni total ni parcial, en la ley que aprueba o rechaza el DNU. La secuencia de su validez o invalidez termina en el Congreso de la Nación y esto es así, porque se trata de un trámite complejo que integra la voluntad del Ejecutivo con la del Legislativo.

II. 8. Requisitos formales y sustanciales de los DNU

La ley 26.122 señala que el dictamen de la Comisión Bicameral de los DNU, debe analizar los requisitos formales y sustanciales:

Formales

- El requisito formal es que los DNU serán decididos en Acuerdo General de Ministros que deberán refrendarlos juntamente con el Jefe de Gabinete de Ministros. La doctrina sostiene mayoritariamente que este Acuerdo debe efectuarse por unanimidad y no por simple mayoría. La Constitución reformada establece la unanimidad interpretando el modo más exigente para el Acuerdo General.
- El Jefe de Gabinete de Ministros someterá a consideración de la Comisión, en el plazo de diez días contados a partir de la promulgación, el Decreto de que se trate. Esta Comisión también en el mismo plazo elevará su despacho al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, según lo dispone el inciso 3º del artículo 99 de la C. N. En el caso que el Jefe de Gabinete no

remitiera en el plazo previsto el Decreto a consideración de la Comisión, ésta se abocará de oficio a su tratamiento. En el caso de que la Comisión no eleve a la Cámara el Dictamen en el plazo de diez días la Cámara lo tratará de oficio.

Adviértase que según esta norma en el plazo de veinte días hábiles tiene que estar enviado y resuelto, plazo que resulta demasiado exiguo, a tenor del accionar del Congreso como veremos más adelante, para hacer el “control” legislativo, instancia que completaría el acto jurídico.

Sustanciales

- En cuanto a los requisitos sustanciales: el estado de necesidad requerido para un DNU en opinión de Bidart Campos (2001), es que la “necesidad” es algo más que conveniencia, en este caso parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega urgencia y lo urgente es lo que no puede esperar.

Perez Hualde al respecto nos señala que no sólo se deben encontrar impedidos los trámites ordinarios sino todos los posibles; exige la virtual parálisis institucional; exige el verdadero estado de necesidad y la crisis política entendida como la falta de respuesta absoluta del Poder Legislativo ante una necesidad imperiosa de intervención.

La mayoría de los especialistas sostienen que en esta materia debe adoptarse un criterio restrictivo para no desnaturalizar estos reglamentos y evitar de ese modo que la asunción extraordinaria de estas facultades termine convirtiéndose en una usurpación de las competencias de otro poder. Apreciaremos en el Punto III de este trabajo, cómo se ha distorsionado el carácter restrictivo, en el período en estudio.

II. 9. Las Facultades Delegadas prohibidas por la Constitución Nacional

Según el artículo 76 de la C.N el Poder Legislativo tiene prohibido delegar facultades en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de Administración o Emergencia Pública, es así que cuando ejerce esta facultad deberá someter el Decreto al Congreso. Esta delegación debe otorgarse por un plazo determinado. La caducidad del plazo no importará la revisión de las relaciones jurídicas nacidas en consecuencia de la delegación. Si bien es cierto la Reforma del `94 ha previsto la delegación legislativa, en el marco de excepción, no hay que perder de vista la prohibición genérica que encabeza a esa norma ni la que en el artículo 99 inciso 3 impide al Presidente emitir disposiciones de carácter legislativo. Esta delegación del Congreso sólo puede efectuarse al Presidente de la Nación no al Jefe de Gabinete, ni a los Ministros, ni a organismos administrativos.

Es necesario resignificar la cuestión de la “delegación” al Poder Ejecutivo, entendida como una de las herramientas de gobierno que la Constitución Nacional prevé para momentos de emergencia. Es así como la delegación debe tener por finalidad última la superación de la emergencia en la que es dispuesta y para ello el parlamento le brinda al Poder Ejecutivo las habilitaciones legales necesarias.

La ley 25.561 aprobada en el contexto de la crisis del 2001/2 es la que declaró la Emergencia Pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Las bases de la delegación dispuesta en esta ley presentan una laxitud considerable siendo preferible, a los efectos de un seguimiento más eficaz y una menor discrecionalidad por parte del administrador, que el parlamento actúe con mayor precisión al momento de definir el marco dentro del cual puede ejercerse válidamente la facultad delegada. Se hace necesario poner en conocimiento que esta Ley aún hoy⁷ está vigente y la emergencia ya ha sido superada. Asimismo, esta Ley ha sido declarada en algunos de sus artículos, inconstitucional por parte de numerosos tribunales de nuestro país. Advertimos también que el constituyente permitió esta excepción siempre que se lo limitara en un período determinado. Las sucesivas prórrogas efectuadas por el Congreso de la Nación, burla la voluntad del constituyente y convierte su regulación excepcional en autorización.

Ahora bien, quien tiene el poder de delegar tiene, sin lugar a dudas, también la facultad de controlar las actuaciones de las facultades delegadas, para ello se creó, como ya fue mencionado, la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas, asignándole al Congreso la función de controlar, verificar y dictaminar sobre todo lo actuado por el Poder Ejecutivo.

Enfáticamente queremos hacer hincapié en que la función de control por excelencia que tiene formalmente el Congreso es inherente al sistema republicano de gobierno, que por designio constitucional es la facultad innata del Legislativo, o sea, ejercer el control externo del sector público. De tal manera, que si el Control del Congreso es fundamental en el conjunto del ejercicio de facultades propias del Poder Ejecutivo, mucho más aún entonces debe considerarse procedente y necesario el Control Parlamentario sobre el ejercicio que le ha delegado al Poder Administrador, de facultades que le son propias.

Aludiendo al artículo ya mencionado de la Constitución Nacional, por el que se prohíbe la delegación legislativa es necesario darle a este mandato constitucional la severidad que el constituyente previó, ya que en principio el Congreso carece de la potestad para delegar sus facultades en el Ejecutivo. Por lo cual esta potestad tiene carácter absolutamente excepcional ya que es precedida de la palabra “salvo” y está puesta a continuación de una contundente prohibición.

Habría que ponderar si la Delegación de Facultades y las sucesivas prórrogas que las autorizan ha sido realizada de conformidad con la Constitución Nacional, la cual deberá contener todos los recaudos que el Art. 76 establece y además definir los límites dentro de los cuales el Poder Ejecutivo deberá ejercer la delegación, es decir, para que éste haga uso de las facultades de aquél en circunstancias de excepción; de lo contrario, se constituiría una evidente desnaturalización de la orden constitucional prohibitiva por principio.

⁷ Fue prorrogada para N, Kirchner y actualmente para el gobierno de Cristina F. de Kirchner

Afirmamos que el Congreso de la Nación se encuentra obligado a extremar el rigor en su examen, del uso que el Ejecutivo haga de la delegación y por ese motivo se constituye la Comisión Bicameral de la que venimos hablando para ejercer tal función.

Desde el punto de vista histórico sabemos que estas facultades como las de dictar DNU no estaban institucionalizadas en la Carta Magna, sino que, y por fuerza de la costumbre de legislar del Ejecutivo, en la Reforma del '94 se legitima tal situación como una instancia absolutamente excepcional. Y éste es verdaderamente el núcleo temático de esta breve presentación, ya que lo excepcional y prohibido parece haberse convertido en lo general y permitido, es decir, que el comportamiento político en el período 2003-2007 ha sobrepasado las instancias y privilegios constitucionales, debilitando y erosionando la representación política que la clase dirigente debe a la ciudadanía civil, y es lo que vamos a documentar con la investigación sobre la cantidad y cualidad de DNU y cantidad de Decretos Delegados, núcleos de la interpretación que haremos al respecto en el Punto III.

III. Relevamiento del uso del Ejecutivo de facultades prohibidas por la Constitución.

III. 1. Análisis e interpretación desde el punto de vista cuantitativo de: Promulgación Parcial, Decretos de Necesidad y Urgencia y Facultades Delegadas:

Como se observa en el Cuadro N° 5, en el período 2003-2007 se han promulgado en forma parcial 24 Leyes. Lo importante en este análisis es conocer la materia de las leyes observadas, para determinar el grado de ingerencia del Poder Ejecutivo en la voluntad del Congreso. Si bien conocemos la materia regulada no conocemos qué parte fue observada, y qué parte obtuvo la promulgación. Es necesario aclarar, que “Promulgación Parcial” no es lo mismo que “Veto Parcial”. En el primer caso, la promulgación está prohibida, salvo que la parte a promulgar no altere el espíritu de la norma, cuestión que debe ser evaluada por la Comisión Bicameral. En el segundo caso, el veto es una facultad propia del Ejecutivo, y en el caso que suceda lo retorna al proyecto a la Cámara de origen, la que podrá insistir con el Proyecto original con las 2/3 partes de los votos, luego pasa a la revisora que deberá aprobar con la misma mayoría. De no conseguirse estas mayorías especiales, el proyecto vetado no puede tratarse en las sesiones de ese año parlamentario.

Cuadro N° 5. Cantidad de leyes con Promulgación Parcial

AÑO	PROMULGACION PARCIAL
2003	5
2004	8
2005	4
2006	2
2007	5
TOTAL	24

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria.

Con la Reforma del '94, se ha constitucionalizado la práctica histórica de los presidentes de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia y hacer uso de Facultades Delegadas por el Congreso. La regulación de los DNU implica para una parte sustancial de la doctrina, una limitación de aquél ejercicio histórico, y para una minoría esta regulación se entiende como una autorización.

De acuerdo a lo mencionado más arriba sobre la regulación de los DNU que conllevan para su validez una serie de requisitos formales y sustanciales surge de inmediato el carácter excepcional de este instituto. Sin embargo dada la magnitud del uso que el Ejecutivo ha hecho de ésta, en el período en estudio, como puede apreciarse en el Cuadro N° 7, pareciera que aquella facultad de uso extraordinario y absolutamente restringido devino en una práctica regular, dado que se han promulgado 238 Decretos de Necesidad y Urgencia, que no han sido examinados en tiempo y forma por la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, ni en su totalidad como surge del Cuadro 15 en el Punto IV.

Cuadro N° 6. Cantidad de DNU y Decretos realizados bajo las Facultades Delegadas

AÑOS	DNU	FACULTADES DELEGADAS
2003	48	23
2004	65	9
2005	47	7
2006	58	11
2007	20	10
TOTAL	238	60

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria.

En relación a los Decretos Delegados el mismo Cuadro N° 6 muestra que se han emitido 60 Decretos de Facultades Delegadas. La diferencia sustancial de estos Decretos con los DNU es que en aquél caso existe una delegación legal de atribuciones, por expresa indicación del Congreso, o sea que el Poder Ejecutivo legisla, lo que debiera tratar el propio Legislativo.

Esta práctica política de intervención permanente del Poder Ejecutivo en las zonas de reserva exclusivas del Poder Legislativo, ha dado lugar a declaraciones de inconstitucionalidad por parte de muchos tribunales del sistema judicial. Pero también se ha declarado la constitucionalidad, como por ejemplo el caso de la llamada pesificación de los depósitos bancarios, de la Ley 25. 561 de Emergencia Pública y del Régimen Cambiario.

En síntesis en el Cuadro N° 7 se muestra la severa vocación legisferante del Ejecutivo, tanto respecto de facultades propias como de facultades excepcionales, sin mencionar la importancia de reglamentar las leyes, que en el período ascendieron a 527. La suma de 588 decisiones legislativas evidencia sin ninguna duda la ingerencia contundente del Poder Administrador, en la zona de reserva del legislador. Más aún si se compara con la cantidad de leyes promulgadas iniciadas por el Congreso, que en total ascendieron a

298, a tenor de lo que surge del Cuadro N° 1, 167 leyes aprobadas e iniciadas por Diputados y 131 leyes aprobadas iniciadas por Senadores.

Cuadro N° 7. Vocación legisferante en la Administración 2003-2007

PODER EJECUTIVO		
Atribuciones	Tipo de Norma	Cantidad
Propias	Leyes iniciadas	229
Propias	Veto parciales y totales	37
Excepcionales	Decretos de N. y U.	238
Excepcionales	Decretos por Facultades D.	60
Excepcionales	Promulgación Parcial	24
Totales		588

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria.

III. 2. Análisis cualitativo de las materias reguladas por los Decretos de Necesidad y Urgencia del Gobierno de Néstor Kirchner

Con el objetivo de efectuar el análisis cualitativo hemos llevado a cabo un proceso de desbrozamiento del relevamiento efectuado, desde el punto de vista de la materia regulada por el Poder Administrador. Esto implicó una categorización que surgió, teniendo en cuenta la materia regulada.

De allí que las categorías de DNU que hemos elaborado son:

- Cuestiones sociales, en la que se incluyen: educación, salud, previsión social, empleo, salario, etc.; por la significación que le damos en este trabajo el tema será abordado con mayor detenimiento.
- Administrativos en la que incluyen: organización del estado, modificación de estructuras ministeriales, atribuciones y competencias, planificación, topes salariales de cargos públicos, etc.; tienen como objeto modificar y planificar la estructura formal de la administración pública; en este sentido los DNU referidos al Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública adquieren una relevancia especial. Según el Cuadro N° 13, se decretaron en el período 54 DNU representando el 22.6 % del total.
- Presupuesto Nacional, en la que incluyen: modificaciones y complementos a la ley de leyes; son los que, amparados en la Ley de Emergencia Económica, establecen una modificación a la Ley de Presupuesto Nacional. Según el Cuadro N° 13, se decretaron en el período 34 DNU representando el 14 % del total.
- Sistema financiero en la que incluye: regulación y reorganización; dicha normativa esta orientada a la reorganización del sistema financiero nacional. Según el Cuadro N° 13, se decretaron en el período 11 DNU representando el 4.6 % del total.
- Cuestiones atinentes a las provincias, en la que incluye: transferencias, finanzas, promoción industrial, se observan aquellos decretos que señalan un reconocimiento o transferencia de derechos y poderes a las provincias en ciertas áreas como el otorgamiento de permisos de exploración de hidrocarburos;

promoción industrial, finanzas provinciales, etc. Según el Cuadro N° 13, se decretaron en el período 10 DNU, representando el 4.2 % del total.

- Cuestiones comerciales: son los referidos a la reglamentación de sociedades comerciales, o cualquier referencia al sector. Según el Cuadro N° 13, se decretaron en el período 3 DNU, representado el 1.2 % del total.

Como puede observarse en los Cuadros N° 8, 9, 10, 11 y 12 se especifican las categorías, la cantidad de DNU por materia y sus correspondientes porcentajes año por año del período en estudio. Finalmente se incluye el Cuadro 13 con el registro de todo el período.

Cuadro N° 8:

Decretos de Necesidad y Urgencia - Año 2003		
Total: 48		
Categorías	Cantidad	Porcentaje
Cuestiones sociales	21	43.75%
Administrativos	12	25%
Modificación al presupuesto	8	16.6%
Sistema financiero	2	4.1%
Cuestiones provinciales / Promoción Industrial	4	8.3%
Comerciales	1	2%

Cuadro N° 9:

Decretos de Necesidad y Urgencia - Año 2004		
Total: 65		
Categorías	Cantidad	Porcentaje
Cuestiones sociales	30	46%
Administrativos	19	29%
Modificación al presupuesto	10	15%
Sistema financiero	3	4.6%
Cuestiones provinciales / Promoción Industrial	3	4.6%
Comerciales	...	...

Cuadro N° 10:

Decretos de Necesidad y Urgencia - Año 2005		
Total: 47		
Categorías	Cantidad	Porcentaje
Cuestiones sociales	20	42.5%
Administrativos	12	25.5%
Modificación al presupuesto	5	10.6%
Sistema financiero	5	10.6%
Cuestiones provinciales / Promoción Industrial	4	8.5%

Comerciales	1	2.12%
-------------	---	-------

Cuadro N° 11:

Decretos de Necesidad y Urgencia - Año 2006		
Total: 58		
Categorías	Cantidad	Porcentaje
Cuestiones sociales	39	67%
Administrativos	10	17%
Modificación al presupuesto	8	13%
Sistema financiero	...	...
Cuestiones provinciales / Promoción Industrial	1	1.72%
Comerciales	...	...

Cuadro N° 12:

Decretos de Necesidad y Urgencia - Año 2007		
Total: 20 *		
Categorías	Cantidad	Porcentaje
Cuestiones sociales	15	75%
Administrativos	1	5%
Modificación al presupuesto	3	15%
Sistema financiero	...	...
Cuestiones provinciales / Promoción Industrial	...	...
Comerciales	1	5%

(*) Según el Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), hasta el mes de Febrero del 2008,

se registran 20 Decretos de Necesidad Urgencia siendo el último publicado el 06 de Diciembre del 2007.

Cuadro N° 13:

CATEGORÍAS	Año 2003		Año 2004		Año 2005		Año 2006		Año 2007		TOTAL PERÍODO	
	DNU	%	DNU	%								
Cuestiones Sociales	21	43.7%	30	46%	20	45.5%	39	67%	15	75%	125	52.5%
Administrativos	12	25%	19	29%	12	25.5%	10	17%	1	5%	54	22.6%
Modificación al presupuesto	8	16.6%	10	15%	5	10.6%	8	13%	3	15%	34	14%
Sistema financiero	4	4%	2	4.6%	5	10.6%	...	...	...	...	11	4.6%
Cuest. Prov. Prom. Ind.	2	8.3%	3	4.6%	4	8.5%	1	1.72%	...	...	10	4.2%
Comercio	1	2%	...	...	1	2%	...	...	1	5%	3	1.2%
TOTAL	48		65		47		58		20*		238	

(*) Según el Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), hasta el mes de Febrero del 2008, se registran 20 Decretos de Necesidad Urgencia siendo el último publicado el 06 de Diciembre del 2007.

Cuestiones sociales: fueron decisiones políticas del ejecutivo a favor de resolver una cuestión social. Son aquellos DNU's que promovieron políticas públicas orientadas a la resolución de cuestiones sociales específicas, o tuvieron como sujeto a sectores sociales afectados por diferentes problemáticas socioeconómicas; entre ellos se destacan protecciones laborales, aumento de salarios, condonación de deudas por desastres climáticos, sistema jubilatorio, entre otros. Acompañamos a Castell cuando define a la "cuestión social" como la situación de tensión entre los derechos institucionalizados en la Constitución y en las leyes, en conflicto con la situación económica. Según el Cuadro N° 13, se decretaron en el período 125 DNU referidos a la cuestión social, lo que representa el 52.5 % del total.

En el Cuadro N° 14 se detallan anualmente los porcentajes de los temas específicos en lo atinente a las cuestiones sociales solamente. Del cual se desprende que en el período se decretaron:

- 64 DNU referidos a Aumentos salariales o recomposiciones;
- 4 DNU referidos a Educación;
- 22 DNU sobre la Previsión social;
- 13 DNU sobre Empleo;
- 11 sobre Subsidios, Planes Sociales y Pensiones;
- 1 DNU sobre Cultura;
- 5 DNU sobre Emergencia Social;
- 3 DNU sobre Salud y
- 2 sobre Minoridad.

Cuadro N° 14

DNU referidos a Cuestiones Sociales – Desagregación por tema						
Categorías	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007*	Total Período
Salario	3	5	10	35	11	64
Educación	1	1	...	...	2	4
Previsión Social	5	8	6	1	2	22
Empleo	3	4	3	3	...	13
Subsidios, Planes Sociales, Pensiones	4	6	1	...	...	11
Cultura	...	1	...	...	...	1
Ciencia y Técnica	...	...	...	...	...	...
Emergencia Social	3	2	...	...	...	5
Salud	2	1	...	...	...	3
Minoridad	...	2	...	...	...	2
Total	21	30	20	39	15	125

(*) Según el Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), hasta el mes de Febrero del 2008, se registran 20 Decretos de Necesidad Urgencia siendo el último publicado el 06 de Diciembre del 2007.

Esta investigación demuestra que la materia más regulada por DNU fue la social, y que probablemente el Congreso hubiera aprobado esas leyes, o bien que, muchas de estas iniciativas que no se tradujeron en leyes, el Poder Administrador las reguló por decretos. Con lo que puede interpretarse además, que tenía el Ejecutivo, una imperiosa necesidad de transformar el rol del Estado en social, como camino innegable a la reconstrucción que en ese sentido, interpelaba la situación de crisis, y que al mismo tiempo, políticamente sirvió a la obtención de un significativo grado de legitimidad, ausente en el origen si tenemos en cuenta su asunción al poder con el 22% de los votos. Esta interpretación es válida, si también se tiene en consideración que el ex Presidente Néstor Kirchner termina su mandato con un 70% de imagen favorable.

IV. Desempeño de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo:

Como quedó expresado más arriba, esta Comisión fue creada en Noviembre del 2006. Se recuerda que la Comisión tiene obligación de reunirse cada vez que el Poder Ejecutivo emite un decreto, para darle la validez necesaria para su vigencia, teniendo diez días hábiles para ello. Trámite que será seguido por su aprobación o rechazo expreso, en ambas Cámaras.

Como se observa en el Cuadro N° 15, la Comisión se reunió 28 veces en total. Como surge de la estadística de los DNU, que ya hemos presentado, la cantidad de reuniones alcanza sólo a un diez por ciento de las veces que deberían haberse reunido, como lo manda la Constitución.

Cuadro N° 15. Desempeño de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo que controla DNU, Facultades Delegadas y Promulgación Parcial

AÑO	REUNIONES Desde el 01/10/06 al 10/12/07
2006	8
2007	20

En reunión celebrada el 07 de Noviembre del 2007 consta en el acta del día de la fecha, según manifestación detallada del Presidente de la Comisión que:

- “Durante el año 2006 se han analizado diez decretos de necesidad y urgencia y en el año 2007, dieciséis decretos de necesidad y urgencia. En total son veintiséis decretos de necesidad y urgencia. De facultades delegadas, en el año 2007, tres. Y decretos de promulgación parcial, cuatro en el año 2007”.
- “Los decretos ratificados por los plenarios de ambas Cámaras han sido ochenta y seis”. “En esta Comisión, a la fecha, hemos tenido quinientos treinta y dos

decretos analizados⁸. Sólo quedan para la próxima gestión (se refería al próximo gobierno) treinta y dos decretos que no han sido considerados aún”.

- “El resto de los decretos fueron oportunamente tratados por la Comisión Bicameral del artículo 20 de la Ley 25.561. Fueron archivados o tratados en forma correspondiente”.

Se hace necesario aclarar que los decretos por delegación legislativa tienen dos vías de supervisión: la Comisión Bicameral creada para los DNU y reglamentada por la ley 26.122, que amplió su capacidad de control a los delegados y a la promulgación parcial; siendo su segunda vía la original Comisión creada en el Artículo 2 de la Ley de Emergencia Pública (Ley 25.561). En ocasiones la Comisión de los DNU ha sometido a consideración Decretos de Facultades Delegadas.

- “A la entrega de la autoridad como Presidente de esta Comisión, quedarían por tratar treinta y dos decretos, más los que efectivamente establezca el trámite legislativo a partir del dictado eventual de decretos”.

Interpretamos que si bien la Comisión se ha expedido, no contamos oportunamente con los dictámenes, pero si deducimos a ciencia cierta que no lo ha hecho en el plazo establecido. Y por la magnitud de los que tuvo que “examinar” se hace impensable que la Comisión haya analizado la pertinencia de la “necesidad y urgencia” tardíamente, además de los requisitos formales.

En consecuencia, el Control del Legislativo, por intermedio de la Comisión Bicameral, sobre las excepcionales facultades del Ejecutivo, se diluyó a tenor de la relación entre la cantidad de reuniones y la magnitud de la tarea.

V. Perspectiva histórica del uso de los DNU por parte del PEN, desde 1853 y visión en conjunto de las leyes, DNU y Facultades Delegadas en el período 2003-2007

Del Cuadro N° 16 surge que desde la Constitución de 1853 hasta el gobierno del 2003-2007, se emitieron 1.050 Decretos de Necesidad y Urgencia. Sabemos que la legitimidad en el dictado surge del mandato constitucional del año 1994, por lo cual y a contrario sensu, la emisión anterior a la Reforma ha sido inconstitucional.

Cuadro N° 16. Perspectiva histórica del uso de los DNU por parte del PEN a partir de 1853

GOBIERNOS	CANTIDAD DE AÑOS	CANTIDAD DE DNU
1853/1976	123	19
1983/1989: ALFONSIN	5 y seis meses	11
1989/1999: MENEM	10	545

⁸ Son los DNU de años anteriores que no fueron sometidos a consideración por no haberse constituido la Comisión Bicameral.

2000/2001: DE LA RUA	2	76
2002/2003: DUHALDE	1 y 5 meses	161
2003/2007: KIRCHNER	4 y 7 meses	238

Fuente: Elaboración propia, en base a la información brindada por la Dirección de Información Parlamentaria.

La comparación entre los Gobiernos de Menem, Duhalde y Kirchner debe tener en cuenta los años en ejercicio, de lo cual surge que quién dictó mayor cantidad de DNU fue el Presidente Duhalde. No obstante, es importante tener en cuenta el carácter Provisional de este Gobierno, acorde al contexto de crisis institucional y económico-social que caracterizó el período.

Menem, el que aparecía en la representación colectiva como el gobernante que más los utilizó, en términos relativos y comparativos no parecen tantos si se tiene en cuenta que para 10 años de gobierno (no nos olvidemos que tuvo un primer período de 6 años como lo prescribía la Constitución antes de ser reformada y un segundo período de cuatro años) emitió 545, a razón de 54 por año, y Kirchner para 4 y siete meses promulgó 238, a razón de 59 por año y Duhalde en un año y cinco meses, 161. Sea como fuere el cálculo, se demuestra que históricamente los Ejecutivos de Menem en adelante han abusado de la prerrogativa excepcional. Compárese con los emitidos por Alfonsín, que sólo fueron 11, para cinco años y medio de gobierno, a razón de 5 por año.

VI. ¿Concentración del Poder y/o falta de cohesión política e ineficiencia en el Congreso?

Teniendo en cuenta el análisis jurídico normativo que prescribe el accionar institucional, sobre el cual se trabajó, y la evaluación del desempeño tanto del Ejecutivo y del Legislativo, a través de los diferentes indicadores, sumaremos aquí una reflexión general acerca de la relación y la dinámica del comportamiento de los poderes, que caracterizó a los años del Gobierno en estudio, para lo cual creemos necesario hacer una breve reseña del contexto.

La crisis que se hizo visible tras los acontecimientos violentos del 19 y 20 de Diciembre de 2001, puso de manifiesto el costo social que implicó la implementación de las recetas neoliberales⁹. El quiebre en los lazos de representación y una apatía generalizada en relación a la participación política, los partidos políticos y sus actores, devino en una multiplicación de la movilización social, la aparición de nuevos actores y movimientos populares.

Néstor Kirchner fue electo Presidente el 27 de Abril del 2003. En dichas elecciones se presentaron 19 fórmulas presidenciales, de las cuales, 5 parecían concentrar las mayores expectativas. Asimismo, estas cinco opciones electorales eran desprendimientos de la fragmentación de los partidos tradicionales, 3 provenientes del justicialismo y 2 del radicalismo. El ex Presidente Carlos Menem obtuvo el triunfo con un 24% de los votos, mientras que el segundo lugar quedó para el Frente para la Victoria con un 22%.

⁹ Para más información ver los capítulos sobre los 25 años de Democracia.

Tras la renuncia de Menem al ballotage, Kirchner asumió la presidencia el 25 de Mayo de 2003 como el sexto presidente de Argentina en dieciocho meses. Frente a la crisis manifiesta de finales de 2001, Marcos Novaro (2003) se refiere a dos grandes cuestiones que debería afrontar el próximo Gobierno: la primera en torno a la cuestión económica, y la segunda la necesidad de resolver la dificultosa e histórica relación entre la Nación y las Provincias. En esta línea de argumentación enfatiza sobre la sobrerrepresentación de las Provincias chicas; la capacidad de veto que esas provincias tienen sobre las decisiones en el ámbito Nacional; su representación en el Congreso; el control que ejercen sobre sus representantes en el Parlamento y el funcionamiento de los partidos nacionales como “coaliciones de caudillos locales” que tienen asegurada su base de reproducción política en su provincia.

Amparado coyunturalmente en la Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, sancionada en Enero de 2002 y prorrogada anualmente hasta la actualidad, como ya quedó explicitado, el Poder Ejecutivo Nacional, durante los años de administración del Estado por parte del Presidente Kirchner, parece haber desarrollado, frente al Poder Legislativo Nacional, no sólo su prescriptivo rol de ejecutor de las decisiones, sino el de legislador del contenido de las mismas, a lo que se sumó como ya hemos visto las iniciativas de leyes y los DNU.

Tal como se ha detallado en los Cuadros presentados, durante el período que va desde el 25 de Mayo de 2003 al 10 de Diciembre de 2007, se aprobaron 229 leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo, a lo que suman 238 DNU, y 60 decretos comprendidos en el marco de las Facultades Delegadas.

Ahora bien, ¿qué determinó este comportamiento, el cual parece aludir a una significativa concentración del Poder en el Ejecutivo? ¿Qué permitió la autonomía del Ejecutivo en la toma de decisiones? ¿Existió tal autonomía?

Según George Tsebelis (1998) “un actor de veto¹⁰ es un actor individual o colectivo cuyo acuerdo es requerido para tomar una decisión política” y también es “cualquier actor –institucional o partidario- que puede obstaculizar la adopción de una política”. De esta manera, el acuerdo de estos actores será necesario tanto para mantener, como para cambiar, el statu quo. No obstante, el autor advierte que es más difícil impulsar políticas o decisiones políticas que aludan a un cambio importante, cuando el sistema político contiene a varios actores de veto. Es así como, los sistemas con mayor cantidad de actores de veto, se caracterizarán por una mayor estabilidad en las políticas.

Desde esta perspectiva, en el sistema presidencial, el líder del Ejecutivo, como actor de veto institucional, puede contar con determinadas condiciones expresadas en leyes y constituciones, que califican aún más, su rol de veto: el veto mismo, los decretos, la exclusiva competencia en determinadas políticas, y la iniciativa presupuestaria extraordinaria.

¹⁰ Obsérvese que se hace referencia a una categoría conceptual diferente de poder de veto; actor de veto es el actor que tiene poder decisión.

Ahora bien, en el sistema presidencial, el Poder Legislativo Bicameral, se traduce en un actor de veto, en la medida que el accionar de una segunda Cámara puede, como revisora, retrasar la posibilidad de cualquier iniciativa. Asimismo, el bicameralismo supone, en un análisis de la toma de decisiones del sistema político, mayor cantidad de actores con capacidad de negociación.

No obstante, para evaluar el accionar del Legislativo también es necesario tener en cuenta, tanto el sistema de partidos y la fragmentación partidaria, como la distribución del poder al interior de ambas Cámaras. Por otra parte, la descentralización o centralización territorial de la política, es un factor decisivo, para ponderar la incidencia del legislativo en la toma de decisiones.

Durante el gobierno en estudio, el Ejecutivo, como actor de veto, utilizó de forma significativa, su atribución constitucional de iniciar leyes, y su potestad excepcional de legislar bajo la figura del DNU. La búsqueda de la gobernabilidad implicó una férrea voluntad política tendiente al cambio, en el sentido de modificar el rol neoliberal del Estado hacia la construcción de un Estado social. De acuerdo a la aludida categoría de actor de veto, señalada por Tsebelis, podemos decir que el Ejecutivo, como decisor de las políticas públicas, promovió políticas tendientes a la recuperación del bienestar social, que se tradujeron, entre otras cosas, en el descenso del índice de desempleo y de la pobreza.

Por otro lado, como se pudo observar en el Cuadro N° 3, respecto de la relación entre proyectos presentados y aprobados, de los 372 iniciados por el Poder Ejecutivo, 204 fueron convertidos en Ley. Por su parte, la Cámara de Diputados presentó 12.565 proyectos de los cuáles sólo 167 fueron sancionados con fuerza de ley. De los 4.930 proyectos iniciados en el Senado, 131 fueron ley.

Una primera interpretación acerca de la dinámica de esta relación, puede sugerir que la presión que ejerció el contexto de crisis, forzó al Legislativo a aceptar las iniciativas del Ejecutivo, si tenemos en cuenta que en los años 2003 y 2004, se observó una escasa diferencia entre los proyectos presentados por el PEN y los sancionados (2003: 76/65; 2004: 77/55). Asimismo la vía de los DNU se utilizó de manera sostenida durante todos los años de gobierno; en 1773 días de gobierno, se promulgaron a razón de 4 decretos cada 30 días, es decir 1 por semana..

Como mencionamos previamente, el cuerpo legislativo no sólo no logró la misma efectividad en el curso de las decisiones impulsadas internamente, sino que disminuyó su rol de actor de veto, en el sentido de Tsebelis, delegando capacidades legislativas al PEN.

No obstante, la autonomía del Ejecutivo, asociada al uso concurrente de las herramientas institucionales que le brinda la Constitución para tomar decisiones en una situación de crisis, también puede encontrar respuestas en una segunda interpretación.

Aquí retomaremos el argumento de Novaro (2003), el cual sitúa la relación entre Nación y Provincias, en el centro de las dificultades institucionales que pudiera incidir en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, durante el Gobierno en estudio.

En este marco y con el objetivo de analizar la dificultad que sufrió el cuerpo legislativo en lograr consensos necesarios para promover con éxito su actividad, abordaremos como una de sus causas, la fragmentación del sistema de partidos en los últimos años.

Según un estudio realizado por la Cámara Nacional Electoral (2007) en el mes de Noviembre del 2007, se registraron 716 partidos reconocidos en todo el territorio nacional, de los cuales, sólo 42 fueron de orden nacional, mientras que 674 se registraron como fuerzas de distrito, que a su vez, en varios casos, lograron un reconocimiento institucional dentro del ámbito federal.

También demuestra ese estudio, que dentro del período 2000-2007, del 2000 al 2002 se sumaron 129 partidos políticos nuevos, en el año 2003 fueron reconocidos 131, mientras que en el 2004: 21, en el 2005: 22, en el 2006: 72 y durante el 2007: 86. Es decir que desde el 2000 hasta el 2007, fueron reconocidas 461 nuevas fuerzas partidarias. Asimismo el estudio de referencia indica que desde el 2000 al 2007 caducaron 314 partidos. Sin duda, los datos arrojan que el sistema de partidos en Argentina, presenta una flexibilidad, que no habría experimentado en ningún otro contexto histórico. También queda demostrado que la fragmentación de las opciones partidarias se hizo exponencialmente importante a partir del 2003.

Otro aspecto de esta segunda interpretación incluiría el desempeño electoral de los partidos y su acceso al Poder Legislativo, es decir cómo se expresa dicha fragmentación al interior del Parlamento. Con relación al acceso a la Cámara de Diputados, como se ilustra en el Cuadro N° 17, el mismo estudio refleja que, en el año 2003 concurren a las elecciones 464 partidos, mientras que 495 fuerzas compitieron en el 2005. De los resultados electorales surge que, en el 2003 y el 2005, en ocasión de las elecciones a diputados nacionales, con 257 bancas a cubrir, obtuvieron representación legislativa 379 partidos políticos, los cuales, como es evidente, concurren a los comicios en alianza o individualmente.

Cuadro N° 17: Acceso a la Cámara de Diputados

DIPUTADOS (257 legisladores)	PARTIDOS RECONOCIDOS	PARTIDOS PARTICIPANTES	PARTIDOS QUE LOGRARON REPRESENTACIÓN
Elecciones 2003	639	464	187
Elecciones 2005	691	495	192
Composición total	...	...	379

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Cámara Nacional Electoral

En el caso de la Cámara de Senadores, hay que tener en cuenta que, en los comicios de 2001 se eligieron por primera vez en forma directa, en todos los distritos provinciales, mientras que durante el 2003 y el 2005 se renovó un tercio de los mismos. En este caso, de los 72 escaños que componen la Cámara Alta, 148 fuerzas lograron representación solas o en alianza, como lo demuestra el Cuadro N° 18.

Cuadro N° 18. Acceso a la Cámara de Senadores

SENADORES	PARTIDOS	PARTIDOS	PARTIDOS QUE
-----------	----------	----------	--------------

(72 legisladores)	RECONOCIDOS	PARTICIPANTES	LOGRAN REPRESENTACIÓN
Elecciones 2001*	157	112	36
Elecciones 2003	227	142	45
Elecciones 2005	233	153	67
Composición total	...	...	148

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Cámara Nacional Electoral.

*Solo se tendrán en cuenta los datos de las provincias que eligieron senadores con mandatos 2001-2007, con el objetivo de reflejar los partidos que compondrán la Cámara de Senadores durante los años 2003-2007.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los datos arrojados aluden al número de fuerzas que accedieron al Congreso, resta ver la composición del mismo por Bloques Legislativos.

En el Cuadro N° 19, se observa que en la Cámara Baja el partido oficial no contó con la cantidad de bancas necesarias que habrían habilitado un quórum propio con 129 legisladores y sólo se obtuvieron 128, mientras que en la Cámara de Senadores logró obtener más de 38 bancas, como se observa en el Cuadro N° 20, lo que aseguró el quórum, ya que se necesitan 37.

Cuadro N° 19. Composición por Bloque de la Cámara de Diputados

COMPOSICION CAMARA DE DIPUTADOS PERIODO 2001-2005 / 2003-2007 POR BLOQUES		
BLOQUES		BANCAS
JUSTICIA LISTA		128
U.C.R.		45
INTERBLOQUE FEDERAL		12
MOVIMIENTO POPULAR NEUQUINO	4	
UNIDAD FEDERALISTA	3	
FUERZA REPUBLICANA	3	
UNION P/ARGENTINA	1	
PARTIDO NUEVO	1	
INTERBLOQUE ARGENTINA FEDERAL		7
RENOVADOR DE SALTA	2	
ACCION P/LA REPUBLICA	1	
U.Ce.Dé.	1	
DEMOCRATA PROGRESISTA	1	
DEMOCRATA DE MENDOZA	1	
RECREAR	1	
INTERBLOQUE PROVINCIAS UNIDAS		12
- FTE. MOV. POPULAR	6	
- FTE. POPULAR BONAERENSE (FREPOBO)	4	
- FTE. DE UNIDAD PROVINCIAL	1	
- LA ARGENTINA DE LOS VALORES	1	
INTERBLOQUE		12
- A.R.I.	10	
- INTRANSIGENTE	1	
- NUEVO ESPACIO ENTRERRIANO	1	
INTERBLOQUE DESARROLLO FEDERAL		4
- COMPROMISO P/EL CAMBIO	2	

- RECREAR TUCUMAN	1	
- EVA PERON	1	
INTERBLOQUE CONVERGENCIA		6
- CONVERGENCIA	4	
- POLO SOCIAL	1	
- M.M.T.A.	1	
PARTIDO SOCIALISTA		6
ENCUENTRO		4
FREPASO		2
BUENOS AIRES		1
P.NUEVO C/LA CORRUPCION. /LA HONESTIDAD Y LA TRANSPARENCIA		2
AUTODETERMINACION Y LIBERTAD		1
FRENTE CIVICO Y SOCIAL		2
PERONISMO POPULAR		2
FRENTE PARA EL CAMBIO		1
PARTICIPACION CIUDADANA		1
AL. IZQUIERDA UNIDA		1
EMANCIPACION Y JUSTICIA		1
SOBERANIA POPULAR		1
ENCUENTRO POPULAR		1
PROYECTO CORRIENTES		1
RICARDO BALBIN		1
RED DE ENCUENTRO SOCIAL		1
PROYECTO SOCIAL ALTERNATIVO		1
DIP.QUE NO INTEGRA BLOQUE (OCAÑA MARIA)		1
TOTAL		257

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la web del Ministerio del Interior de la Nación con fecha 04 de Mayo del 2008.

Cuadro N° 20: Composición por Bloque de la Cámara de Senadores

COMPOSICION CAMARA DE SENADORES 2001-2005 /2001-2007 /2003-2009	
POR BLOQUE	
BLOQUES	BANCAS
JUSTICIALISTA	38
LEALTAD Y DIGNIDAD JUSTIC.	2
PUNTANO INDEPENDIENTE	1
U.C.R.	15
RADICAL RIONEGRINO	1
RADICAL INDEPENDIENTE	1
FTE. CIVICO JUJEÑO	1
MOV. POPULAR NEUQUINO	2
FTE. CIVICO Y SOCIAL	2
FUERZA REPUBLICANA	2
FTE. GRANDE	1
FREPASO	1
RENOVADOR	1
CRUZADA RENOVADORA	1
SOCIALISTA	1
VECINALISTA PARTIDO NUEVO	1
TOTAL(*)	71

(*) Cargo vacante en la provincia de Corrientes - Senador electo Romero Feris, cuestionado por sus pares.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la web del Ministerio del Interior de la Nación con fecha 04 de Mayo del 2008.

En cuanto a la distribución se puede ver que la Cámara de Diputados estuvo conformada por 45 bloques, mientras que la Cámara de Senadores por 16. Al respecto y dando cuenta de la fragmentación del sistema de partidos, observamos que de los 45 bloques que integran la Cámara Baja, 27 son unipersonales, 8 Bloques están compuestos por 2 o 3 legisladores, mientras que otros 8 Bloques, por 4 o 6 legisladores.

De esta manera, si interpretamos que la multiplicidad de Bloques responde a bajos niveles de lealtad partidaria y a una alta volatilidad en la pertenencia política, interpretamos que la fragmentación jugó en contra de la cohesión política y del espíritu de cuerpo necesario para funcionar como “actor de veto” y viabilizar con éxito las medidas tendientes a sobrellevar la crisis, sobre la que debió construir la gobernabilidad el Poder Ejecutivo.

Adicionalmente, frente a la fragmentación que, en los últimos años, afectó a los partidos con raigambre nacional, la territorialización de la política se hace evidente en la integración de los Bloques. En este sentido se destaca que, según surge del Cuadro N° 19, después de la UCR con unos 45 legisladores, los bloques con mayor número de integrantes son el Interbloque Federal (12), el Interbloque Argentina Federal (7), el Interbloque Provincias Unidas (12) y el Interbloque Desarrollo Federal (4), que, entre otras fuerzas, en conjunto se opondrían al bloque oficialista, con 128 legisladores.

Como se pudo observar en el Cuadro N° 20, en la Cámara de Senadores, de los 16 bloques, 14 estuvieron compuestos por 1 o 2 legisladores y el bloque justicialista con 38.

En consecuencia, del análisis realizado surge que en el contexto de creciente fragmentación político-partidaria, el peronismo se posicionó como dominante y no obstante su fraccionamiento interno, incrementó la posibilidad de coaliciones como las que se observa a través de la constitución de interbloques que tienen como cabeza a una fuerza surgida del peronismo.

Para finalizar, recuperamos lo que habíamos sostenido en el desarrollo del trabajo sobre la presión y/o influencia del Ejecutivo sobre el Legislativo, facilitado por la cantidad considerable de legisladores oficialistas; el hecho de tener quórum propio en Senadores, fortaleció la ingerencia del Ejecutivo en donde sus iniciativas prosperaron más que en Diputados.

Finalmente la dispersión partidaria de la Cámara del Pueblo, con fuerte presencia oficialista pero sin lograr quórum propio, jugó en contra de las posibilidades concretas a la hora de aprobar Proyectos de ley o de imponer o rechazar la voluntad de la Cámara Alta. Por lo cual, la Cámara de Diputados con múltiples vocaciones partidarias no pudo

ejercer plenamente el mecanismo de frenos y contrapesos asentado en la Constitución Nacional.

VII. Conclusiones

El sistema político argentino desde 1994 reforzó su fuerte carácter presidencialista, histórico, con la incorporación de los DNU, debilitando el sistema de Frenos y Contrapesos. En los últimos años, la utilización de los DNU en materia de legislación, ha fortalecido no solamente al sistema presidencial sino que ha contribuido a una mayor concentración del poder, que de suyo implica un debilitamiento del Congreso. No obstante cabe señalar, como se ha mostrado en el desarrollo del trabajo, que podrían existir razones para explicar la ineficiencia de los legisladores, dada las interpretaciones que se efectuaron.

El control político parlamentario acerca de la validez y legitimidad de los DNU no ha sido tal, por lo menos hasta la creación de la Comisión Bicameral Permanente y después de la creación de ésta, en la mayoría de los casos no se ha efectuado en el lapso establecido, por lo que libremente podemos afirmar que el control político “inter-órgano” para salvaguardar las zonas de reserva exclusiva del legislativo, ha carecido de la oportunidad y eficiencia necesaria en el sentido de lo que conocemos como “frenos y contrapesos”. Si bien es cierto que en algunos de los DNU se pudo haber acreditado la “necesidad” no ha corrido con la misma suerte la acreditación de la “urgencia”, requerida por la Constitución Nacional.

Paralelamente se observó que en ningún momento del período en estudio 2003/2007 hubo parálisis institucional parlamentaria. Una cosa es no lograr fácilmente el consenso de los diferentes grupos políticos en el Congreso y otra muy distinta es hablar, de imposibilidad de reunir al Congreso para su funcionamiento. Adicionalmente, recordemos el papel central que jugaron los Presidentes de las Comisiones, siempre del partido oficial, en el tratado de las leyes.

La intervención persistente del Ejecutivo a través de su vocación legisferante que ha sido demostrada, expresa a las claras la usurpación de las competencias del Poder Legislativo, por lo cual podemos afirmar que la práctica política del período ha desvirtuado uno de los pilares de la democracia asentado en el equilibrio de los poderes del Estado y en el “Control Político” que debió ejercer el Congreso.

La ingerencia del Ejecutivo en el Congreso fue tan evidente que casi no se utilizaron las herramientas de frenos por ninguno de los Poderes, demostrado por los ínfimos “vetos” ejercidos por el Administrador y en consecuencia la inexistencia de “insistencias” ejercida por los legisladores.

Del estudio realizado se desprende que, el juego de frenos y contrapesos propio del republicanismo establecido en la Constitución Nacional, exige la conformación de un Congreso cohesionado que pueda dar respuesta como cuerpo a través del debate, la discusión y el consenso. La fragmentación demostrada, permitió la concentración del Ejecutivo en una doble función, la de administrador y ferviente legislador.

Respecto al estudio realizado sobre las materias reguladas por los DNU, es importante destacar la persistente voluntad política en la resolución de conflictos sociales o en la formación de políticas en beneficio de la “Cuestión social”, lo cual constituyó la traducción de un discurso político de reconstrucción, que sin lugar a dudas, brindó con ello un grado de legitimidad política imposible de pensar a tenor del 22% de los votos, con que asumió la presidencia.

Finalmente, son responsables de la baja institucionalidad el Ejecutivo y el Legislativo, órgano que tiene constitucionalmente prohibido “Delegar Facultades”, más aún cuando quedó demostrado que ha prorrogado la “Delegación” aún cuando la crisis institucional y económica que la generó, había sido superada. Toda esta práctica institucional, fortalece el presidencialismo y debilita el sistema republicano.

Bibliografía

- BIDART CAMPOS, Germán, (2001) “Los decretos de necesidad y urgencia”, en *La Ley*, Ciudad de Buenos Aires.
- DALLA VIA, Alberto Ricardo, (2007) *Las reformas constitucionales provinciales y la territorialización de la política*, ponencia presentada en el XVIII Encuentro Argentino de profesores de Derecho Constitucional.
- GARGARELLA, Roberto, (2004) *Crítica de la Constitución. Sus zonas oscuras*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- LOEWENSTEIN, Karl, (1976) *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, España.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew, (comps) (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- MECLE, Elina Susana, *Sociedad y Estado. Recorrido histórico y escenarios actuales*”, (2006) Proyecto Editorial, Buenos Aires.
- NAVARRO, Mario, (2003) “*Relaciones federales, provincialización de la política*”, ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política.
- NERI, Daiana y otro, (2006) “Hacer presente al pueblo argentino en toda su diversidad” en MECLE, Elina Susana, *Sociedad y Estado. Recorrido histórico y escenarios actuales*, Proyecto Editorial, Buenos Aires.
- NOVARO, Marcos, (2003) “El sistema político argentino frente a las elecciones”, en Revista electrónica de crítica social: *Argumentos*, Buenos Aires.
- PEREZ HUALDE, Alejandro (1995), *Derecho Constitucional de la reforma de 1994-II*, Depalma. Buenos Aires.
- PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN, Cámara Nacional Electoral “*Datos sobre el Sistema de Partidos*”, Buenos Aires, 2007.
- TSEBELIS, George, (1998) “La toma de decisiones en los sistemas políticos”, en SAIEGH S. y TOMASSI M., *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Eudeba, Buenos Aires.

Fuentes

- Dirección de Información Parlamentaria del Honorable Congreso de la Nación.
- Sistema Argentino de Informática Jurídica
- Ministerio del Interior de la Nación.
- Cámara Nacional Electoral