

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

Natalia Ferretti (University of Berkeley)- Ana María Mustapic (Universidad Torcuato
Di Tella)

1. Introducción

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

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

Este trabajo se propone analizar el impacto de la creciente polarización política sobre el proceso legislativo en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Nuestro argumento es que, a partir del año 2009, la política argentina comenzó a experimentar una creciente polarización política, más en términos de gobierno-oposición que en términos ideológicos, esto es, sin que se agudizaran las divisiones programáticas que separan a los principales bloques políticos.

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

En efecto, a diferencia de varios de sus colegas sudamericanos (Chile, Brasil), y con excepción de la facultad de iniciar leyes, el presidente argentino no posee fuertes atribuciones sobre el proceso legislativo ordinario (desde 1994 tiene atribuciones de iniciación exclusiva sobre ciertas áreas de política). Así, el Poder Ejecutivo no posee facultades para acelerar el tratamiento de una cuestión cuya consideración es demorada por el Congreso, ni aún en el caso de la aprobación de medidas que por su naturaleza requieren pronto tratamiento. Asimismo, el presidente no puede limitar el tipo de enmiendas que el Congreso puede introducir a sus proyectos. De manera que,

a menos que el contexto político y su popularidad le permitan actuar de modo unilateral sobrepasando la aprobación legislativa (decretos, vetos), el Poder Ejecutivo argentino está sujeto a las decisiones del cuerpo parlamentario con respecto a la secuencia y los tiempos a cumplir en el tratamiento de sus iniciativas.

Por otra parte, el partido mayoritario en el Congreso, o la primera minoría, tampoco posee fuertes poderes para imponer su agenda parlamentaria. En este sentido, el caso argentino se diferencia de su contraparte americano. En los Estados Unidos, los presidentes, aun cuando no poseen poderes directos de agenda sobre la actividad legislativa (e.j. no pueden iniciar leyes, no pueden emitir decretos-leyes como algunos de sus colegas latinoamericanos), pueden contar con los poderes de agenda de su partido en el Congreso para acelerar y asegurar el tratamiento de las iniciativas del gobierno. Esto otorga al partido mayoritario la capacidad de controlar el flujo de los asuntos a tratar en el recinto. De este modo, y tan sólo acordando con los líderes de su partido, el presidente de EEUU puede evitar la parálisis gubernamental y mover su agenda hacia adelante.

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

subsiguiente modalidad adversarial de relación, plantean un desafío nuevo para los actores políticos y la actividad legislativa.

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto de la polarización política sobre un sistema institucional caracterizado por presidentes con poderes de agenda relativamente débiles sobre el proceso parlamentario, y por un modelo de elaboración de la agenda legislativa *consensual*. Partimos de la hipótesis de que un aumento de la polarización política genera tensión en un sistema diseñado para funcionar sobre la base del acuerdo. Concentrándonos en la elaboración de la agenda en la Cámara de Diputados, entendemos que los mecanismos ordinarios de fijación de la agenda del recinto pierden efectividad y no generan la producción legislativa que puede observarse en períodos de menor polarización¹. Ante la disminución e inactividad legislativa, los partidos políticos recurren a procedimientos institucionales que ayudan a destrabar la actividad parlamentaria. En el caso argentino, la convocatoria a sesiones especiales, que permite introducir temas a tratar en el recinto en forma unilateral por parte de una minoría de legisladores, pasa a ser utilizada por la mayoría como un instrumento efectivo de formación y aprobación de la agenda de gobierno.

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

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

comparamos el uso de las sesiones especiales en períodos de gobierno dividido y períodos de mayoría parlamentaria gubernamental dentro de un mismo contexto de polarización política (después de 2009). Las conclusiones ofrecen puntos de reflexión y sugerencias de futuras líneas de investigación.

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

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

El modo en que el Congreso argentino se asegura estos resultados consensuales es a través del trabajo de la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP). La Comisión de Labor Parlamentaria fue creada en 1963 con el objetivo de ordenar y planificar la actividad legislativa. Su función primordial es la de actuar como filtro de los numerosos despachos que emiten las comisiones parlamentarias, y determinar aquéllos que se tratarán en el recinto. Así, la CLP se constituye en el máximo

organismo de *gate-keeping* en la Cámara Baja argentina, al ser ella la que selecciona y prioriza, entre la larga lista de despachos que integran el Orden del Día, aquéllos que podrán avanzar en el proceso legislativo.

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

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

En suma, la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria fue, en espíritu y forma, un intento por institucionalizar un modelo consensual de trabajo al interior de la Cámara de Diputados. Un modelo en el cual ninguna corriente política pudiera ser avasallada en el recinto por la fuerza numérica de las corrientes mayoritarias. Es de destacar, a este respecto, que la normativa que se adoptó para la composición y funcionamiento de la CLP contrasta con aquella que regula al resto de las comisiones de trabajo sustantivo en el Congreso. Estas, a diferencia de la CLP, están compuestas por delegaciones de legisladores proporcionales al número de miembros de sus

respectivos bloques en el recinto. A su vez, las reglas establecen mecanismos permisivos de toma de decisiones, al interponer pocos obstáculos para que pequeñas minorías al interior de cada comisión puedan emitir, unilateralmente, despachos de comisión (Ferretti 2012). Es así que las comisiones legislativas del Congreso argentino no comparten con las comisiones de otros legislativos el rol de funcionar como los principales *gate-keepers* del proceso parlamentario. Esta función, en el caso argentino, le es reservada a la Comisión de Labor Parlamentaria, quien la ejerce de manera consensual.

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

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

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

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

En suma, el significado potencial del uso de las reuniones especiales radica en la capacidad de introducir temas afines a una mayoría parlamentaria, pero que fueron bloqueados en la CLP. En otras palabras, las sesiones especiales constituyen una institución inusual dentro del modelo de organización legislativa argentino por cuanto

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

se aparta de la lógica consensual predominante al asegurar el triunfo de modalidades mayoritarias de construcción de la agenda.

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

El recurso a las sesiones especiales

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

Cuadro 1: Tipo de sesiones bajo gobierno dividido

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

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

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

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

En el período de gobierno dividido de Alfonsín – tomamos como referencia el año 1988- el partido gobernante, la Unión Cívica Radical (UCR) tenía 114 diputados (el 44.9% de las bancas); el Partido Justicialista, 97 (el 38.2%); y las 40 bancas restantes se distribuían entre 20 partidos de los cuales uno tenía 7, otro 5, otro 3 y el resto 1 o 2. En un escenario como este, las dificultades para consensuar pueden ser atenuadas con

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

un pedido de sesión especial para tratar temas específicos, dirigida a proponer una agenda más acotada. Pero para ello es preciso asegurarse el quorum de 129 diputados. Dada la distribución de bancas que acabamos de indicar, el quorum sólo podía alcanzarse por medio de la cooperación interpartidaria, tanto si la iniciativa provenía del oficialismo como de la oposición. Aún con información incompleta, podemos señalar lo siguiente. Sobre 4 sesiones especiales que se realizaron y que contamos con información, 3 fueron pedidas por el partido de gobierno y una por el partido de la oposición⁴. Asimismo, de las 8 sesiones especiales que no consiguieron quorum, 2 fueron solicitadas por el partido de gobierno y 3 por la oposición –de hecho se trató siempre del mismo proyecto-; no contamos con información de tres de esas sesiones. Si bien de acuerdo con el cuadro 1, 15% de las sesiones eludió la intervención de la CLP, su éxito descansó en la cooperación entre gobierno y oposición.

El presidente de la Rúa, por su parte, inauguró su presidencia con un gobierno de coalición minoritario. En la Cámara de Diputados, la colación de gobierno- UCR - FREPASO - sumó 118 (46%) bancas; el PJ 99 bancas (38.5%), Acción por la República 11 (4,3) y las 29 bancas restantes se distribuyeron entre 17 partidos. La mejor estrategia para evitar la parálisis era, nuevamente, recurrir a fórmulas de consenso, ya sea a través de las sesiones ordinarias o de las especiales con el respaldo del partido de gobierno. En 2000 esta modalidad resultó claramente predominante, el 74% de las sesiones descansaron en lo acordado en la CLP. Si se suman las sesiones especiales a la modalidad consensual –téngase en cuenta que el quorum se conseguía con la cooperación de los dos principales partidos- las fórmulas consensuadas alcanzan el 89.5%. Las 3 sesiones especiales en minoría fueron solicitadas por el principal partido de la oposición, el PJ. En 2001, año electoral, marcado por la renuncia del vicepresidente a fines de 2000 y una fuerte crisis económica, el número de sesiones realizadas –ya sean ordinarias y especiales sufrieron un importante descenso respecto

⁴ Falta la información de 2 sesiones especiales con quorum.

del año anterior al tiempo que se incrementaron las señales de inactividad por el mayor número de sesiones ordinarias y especiales fracasadas, el 46%.

Un escenario distinto plantea el período 2010 y 2011 con una Cámara de Diputados más fragmentada. En junio de 2009 se llevaron a cabo elecciones legislativas para renovar la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados y un tercio de los senadores nacionales. Como resultado de las mismas, el gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner perdió la mayoría propia en la Cámara baja. Para el período 2003-2009, la alianza que respaldó a la presidenta, el Frente Para la Victoria (FPV) contó, en promedio, con un 45% de las bancas en el recinto (con un máximo de 50,6% entre 2007-2009), que le permitió controlar una mayoría o requerir de algunas pocas alianzas legislativas para conseguirla.⁵ En cambio, a partir del nuevo período legislativo inaugurado a fines de 2009, el partido gobernante solo contó con un poco más de un tercio de las bancas. El FPV vio, así, significativamente reducido su contingente legislativo al tiempo que la oposición ensanchó sus filas, aunque estaba lejos de constituir una fuerza cohesiva dada la diversidad de fuerzas políticas existentes⁶.

Teniendo en cuenta la dinámica consensual que presidió a las dos experiencias anteriores, este nuevo escenario de gobierno dividido no debería, en principio, haber afectado el proceso legislativo. Sin embargo, el menor número de sesiones y las controversias suscitadas en las discusiones en el recinto, muestran tendencias que se alejan en alguna medida de los patrones previos. La fragmentación abría las puertas a

⁵ Ver: Zelaznik, J. (2012), *Agenda presidencial y apoyo legislativo. El Peronismo como partido de Gobierno*. En A. M. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik, *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

⁶ En el Senado el oficialismo también perdió bancas, pero terminó con un escenario más favorable que en Diputados, manteniendo una cuasi-mayoría que le daba la posibilidad de negociar el apoyo de senadores de otros bloques partidarios.

distintas combinaciones de coaliciones para conseguir la mayoría.⁷ Sin embargo, comenzó a predominar una línea divisoria entre gobierno-oposición en donde un número importante de partidos de la oposición confluyeron para conseguir el quorum⁸. En este marco comenzó a instalarse una modalidad más mayoritaria a través del aumento de sesiones especiales, tres pedidas por la oposición y tres por el partido de gobierno, y dos reuniones especiales dedicadas a homenajes. Si durante las experiencias anteriores las sesiones especiales contaron con el respaldo del partido de gobierno, no fue este el caso en esta oportunidad. Progresivamente, la CLP fue perdiendo peso.

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

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

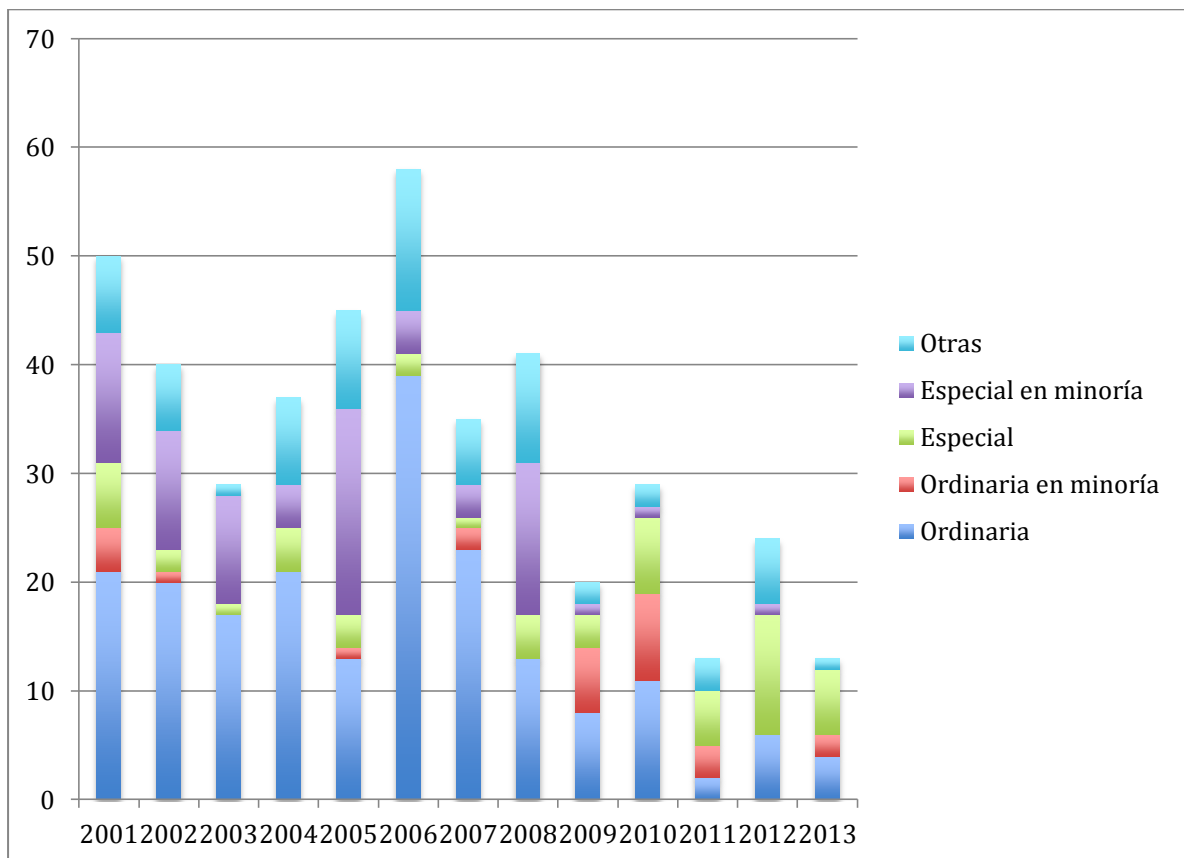
Luego de las elecciones presidenciales y legislativas de fines de 2011, en las que la presidenta fue reelecta con un contundente 54% de los votos, el FPV recuperó la quasi mayoría en la Cámara de Diputados. A partir de esta fecha se puede observar el incremento en el número de sesiones especiales. El gráfico que a continuación adjuntamos, que cubre de 2001 a 2013, pone en evidencia no sólo la progresiva

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

⁸ En la sesión preparatoria, al momento de conformar las comisiones, una mayoría opositora rompió con una práctica que delegaba dicha tarea en el presidente de la Cámara. La Cámara retomó para sí dicha atribución y la mayoría terminó decidiendo la integración de las comisiones. Para hacerlo, presentó una propuesta en la que dividía a los bloques en dos grupos - el grupo A conformado por los partidos opositores, y el grupo B por los partidos afines al gobierno- a partir de los cuales se integrarían proporcionalmente las comisiones.

disminución de la actividad legislativa medida por el número de reuniones, en particular, a partir de 2009, sino también el aumento de las sesiones especiales en detrimento de las ordinarias.

Gráfico N°1. Cámara de Diputados. Tipo de sesiones, 2001-2013



Fuente: elaboración propia a partir de las Versiones Taquigráficas de la H. Cámara de Diputados de la Nación: <http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/versiones/index.html>

A través de las sesiones especiales el partido de gobierno desplazó el papel reservado a la CLP para fijar la agenda para concentrarla en sus manos. La tirantez entre gobierno y oposición puede ilustrarse con los vaivenes de la sesión del 8 de agosto de 2012 en la que peligró la realización de la reunión ordinaria. En el entredicho, el jefe del bloque oficialista, Agustín Rossi, señaló: “ Lo que me parece inaudito ... es que

ayer se haya realizado una reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria para acordar el temario de esta sesión ordinaria, en el que figuran temas propuestos por el oficialismo pero también por la oposición, y que los bloques opositores no den quórum... Entonces, si no van a dar quórum para tratar el plan de labor acordado en la Comisión de Labor Parlamentaria, sería bueno que avisen previamente, porque en ese caso nosotros solicitaríamos la convocatoria a una sesión especial para considerar exclusivamente los temas que le interesa al oficialismo. Digo esto porque hoy habilitamos la convocatoria a una sesión ordinaria para tratar temas propuestos tanto por el oficialismo como por la oposición, y resulta que en este momento estamos dando quórum sólo los legisladores oficialistas.”⁹.

Lo cierto es que de las 24 sesiones realizadas en 2012, casi el 50%, esto es, 11 fueron especiales, y sólo 6 ordinarias. Algo similar ocurrió en 2013; se celebraron apenas 13 sesiones de las cuales 6 fueron especiales y sólo 4 ordinarias. Podemos completar estos datos con la información de 2014 y 2015. En 2014, se realizaron 27 reuniones en total, 14 especiales promovidas por el partido de gobierno, 5 reuniones especiales en minoría promovidas por la oposición, además de 4 reuniones informativas y 3 reuniones ordinarias.¹⁰ Finalmente, en 2015 se realizaron 7 sesiones especiales y 2 ordinarias. Como dato anecdótico, en varios casos las sesiones especiales fueron convocadas para el mismo día con poca diferencia horaria; las solicitadas por el gobierno obtenían quorum y las pedidas por la oposición fracasaban por falta de quorum.

⁹ <http://www1.hcdn.gov.ar/sesionesxml/provisorias/130-14.htm>

¹⁰ A estas reuniones se suman 1 preparatoria, 2 de prórroga especial y 1 extraordinaria especial

Conclusiones

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

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

Aún es demasiado temprano para indicar si estamos frente a una innovación institucional producto de la reinterpretación de una regla. Podría, en cambio, convertirse en un recurso al que el gobierno apela de manera ocasional y no sistemática. Respecto de este punto, y a título de conjetura, podría pensarse que un

presidente débil en cuanto a mecanismos institucionales que le permitan manejar la agenda legislativa y, además, sin posibilidades de reelección (*lame duck*) encuentra en las sesiones especiales una herramienta de control, no solo de la agenda legislativa, sino del partido de gobierno. Para presidentes en la situación que acabamos de describir, el riesgo se encuentra en el modelo consensual ya que, de no contar con un partido suficientemente cohesionado - y tiende a no serlo cuando está al término de su mandato-, dicho modelo abre las puertas a las demandas contrapuestas de sus miembros, aumentando los costos del acuerdo y debilitando su poder. Las sesiones especiales le permiten reequilibrar el escenario en su favor.

Bibliografía

Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2012), “Recursos de Gobierno y Funcionamiento del Presidencialismo en Argentina”. En: Jorge Lanzaro (comp), *Presidencialismo y parlamentarismo cara a cara. Estudios sobre presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional.*, Madrid p. 63 - 102

Cámara de Diputados de la Nación, Versiones Taquigráficas:
<http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/versiones/index.html>

Calvo, Ernesto e Iñaki Sagarzazu (2011) “Queda aprobado el Plan de Labor. Éxito legislativo y control de la agenda en la Cámara de Diputados argentina”, En: Manuel Alcántara Sáez y Mercedes García Montero (edits) *Algo más que Presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

Cox, Gary W. and Matthew D. Mc Cubbinbs (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley: University of California Press.

Ferretti, Natalia (2012), Centralización y poder compartido: la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación”, en: Ana María

Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik: *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.

Jones, Mark P., Wonjae Hwang, and Juan Pablo Micozzi (2009), Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party through Roll Call Vote Analysis”, *Journal of Politics in Latin America*, 1, 1, 67-96.

Mustapic, Ana María y Matteo Goeretti (1992) “Gobierno y oposición en el Congreso. La práctica de la cohabitación durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989), *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 126.

Novaro, Marcos (2011), “La cultura política y el sentido común bajo el kirchnerismo”, en: Andrés Malamud y Miguel De Luca (coordinadores) *La política en tiempos de los Kirchner*, Eudeba.

Schaffner, Brian F. (2013) “Party Polarization”, en: Eric Schickler and Frances E. Lee (ed.) *The Oxford Handbook of the American Congress*, Oxford University Press, 527-549.

Schinelli, Guillermo Carlos (1996), *Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación*, Secretaría Parlamentaria, Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Spanier, Diego (2012) “Gobierno dividido y dinámica legislativa bajo las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner y Raúl Alfonsín”, Tesis de grado, Universidad Torcauto Di Tella.

Zelaznik, Javier (2012), “Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno”, en: Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik: *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.