

El papel del Congreso Nacional de Argentina en la elaboración de la política exterior (1999-2003). Un modelo para su análisis

Leandro Enrique Sanchez
Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

DOI: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.05](https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.05)

RECIBIDO: 20 de diciembre de 2013

APROBADO: 4 mayo de 2014

MODIFICADO: 29 de septiembre de 2014

RESUMEN: El objetivo del artículo es presentar un esquema analítico de base empírica a partir del cual sea posible abordar el accionar del cuerpo decisorial legislativo en la conformación de la agenda de política exterior, tomando como caso de estudio la participación de este en el diseño de la agenda de política exterior argentina entre diciembre de 1999 y mayo de 2003. Para ello, se articularon enfoques metodológicos a partir de lo que se conoce como complementación, esto es, la complementación de datos de distinta naturaleza (cualitativos-cuantitativos) y de distintas fuentes (archivos, observación, entrevistas). El trabajo permite concluir que los temas que forman parte de la agenda pública de política exterior argentina dependen fundamentalmente de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos y hacerlos cumplir en el tiempo.

PALABRAS CLAVE: política exterior • articulación de intereses • poder legislativo • coaliciones de apoyo • Argentina

— —

El presente artículo se desprende de una parte de mi tesis de doctorado, “Condiciones internas de la política exterior argentina. La participación del cuerpo decisorial legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999-2003)”, realizada en el marco de la Beca Interna Tipo II del CONICET (Argentina).

The Role of the National Congress of Argentina in the Development of Foreign Policy (1999-2003). A Model for Analysis

ABSTRACT: The aim of this paper is to present an empirical analytical framework to address the actions of the decision-making body in the shaping of the foreign policy agenda, including a case study on its participation in the design of the Argentine foreign policy agenda between December 1999 and May 2003. In order to do this, a number of methodological approaches have been brought together in a complementary way, including qualitative and quantitative data from different sources (files, observation, interviews). The study illustrates that the issues which form part of Argentina's public agenda on foreign policy mainly depend on the ability of political actors to achieve cooperative outcomes and to ensure that these are enforced in time.

KEYWORDS: foreign policy • articulation of interests • legislative power • coalitions of support • Argentina



O papel do Congresso Nacional da Argentina na elaboração da política exterior (1999-2003). Um modelo para sua análise

RESUMO: O objetivo deste artigo é apresentar um esquema analítico de base empírica a partir da qual seja possível abordar o agir do poder legislativo na conformação da agenda de política exterior tomando como estudo de caso a participação deste no desenho da agenda de política exterior argentina entre dezembro de 1999 e maio de 2003. Para isso, articularam-se enfoques metodológicos a partir do que se conhece por complementação, isto é, a complementação de dados de diferente natureza (qualitativos-quantitativos) e de diferentes fontes (arquivos, observação, entrevistas). O trabalho permite concluir que os temas que fazem parte da agenda pública de política exterior argentina dependem fundamentalmente da habilidade dos atores políticos para atingirem resultados cooperativos e fazê-los cumprir no tempo estipulado.

PALAVRAS-CHAVE: política exterior • articulação de interesses • poder legislativo • coligações de apoio • Argentina

Introducción

La motivación detrás de este artículo partió de una postura personal sobre la investigación científica, a saber: conviene plantear el estudio de cada problema social en su marco de referencia local, buscando factores importantes y regularidades adecuadas al caso particular, y sin despreciar la experiencia universal, pero sin aceptarla *a priori*. En ese sentido, el comportamiento externo de países como Argentina suele ser presentado como un reflejo de y una reacción a eventos que se producen fuera de sus fronteras. Por ende, resultaba muy importante avanzar sobre la investigación de los factores internos que influyen en el comportamiento de la política exterior del país. Avanzar en esa dirección implicaba considerar que la formulación de la política exterior se conecta directamente con la posibilidad de disminuir la dependencia de factores externos. De acuerdo con los postulados de dos autores sumamente significativos en esta materia, Jaguaribe (1973) y Puig (1980), la autonomía no solo requiere cierta viabilidad nacional (como plantea el primero), sino también un compromiso explícito por parte de las élites de que la autonomía tiene un valor intrínseco. La política exterior está determinada en buena medida por el sistema político en que se formula, y, como otras políticas, se deriva de un conjunto de interacciones que se llevan a cabo de acuerdo con una serie de reglas, estructuras y valores que emanan de él.

En términos prácticos, la elaboración de la agenda exterior en países como Argentina está primordialmente en manos del poder ejecutivo, atento a las atribuciones constitucionales en la materia. Debido a su naturaleza de órgano unipersonal, y junto a una burocracia jerárquicamente subordinada y considerablemente más amplia que la del Congreso Nacional, el presidente de la Nación, en la mayor parte de los casos, es quien define los temas prioritarios de la agenda de la política exterior. También es el presidente quien dispone, en términos relativos, de más instrumentos para hacer efectivo su plan de acción en materia exterior. No obstante, el principio de separación y división de poderes, la elección separada del jefe del Gobierno y la Cámara de Representantes (la doble legitimidad planteada por Linz) y la autonomía institucional brindan importantes incentivos para centrar el análisis en el Congreso Nacional, en especial porque este representa y articula un conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad (Duroselle 1992, 174).

Sin embargo, el tratamiento legislativo de la política exterior en Argentina, como en otros lugares del mundo, es un fenómeno poco estudiado. La política legislativa es un área de estudio dentro del campo temático de los estudios institucionales, específicamente del campo que analiza el papel que las instituciones cumplen en el funcionamiento de los sistemas políticos. Independientemente de las distinciones, por un lado, entre una tradición sociológica vinculada a la teoría sistémica y al estructural funcionalismo y, por el otro, una fundada en la teoría de la elección racional¹ (Kiewiet, Loewenberg y Squire 2002), como señala Moscoso (2011, 5), hay pocas investigaciones sobre si los conocimientos de la política legislativa estadounidense pueden ser aplicados a legislaturas por fuera de Estados Unidos.

Con base en noventa y cinco² estudios sobre política legislativa argentina identificados entre 1983 y 2010, Moscoso desagrega la producción, entre otras variables, según el enfoque adoptado y las áreas temáticas cubiertas. Este recorrido le permite observar que la versión organizacional de los estudios legislativos es incipiente y que el análisis del papel del poder legislativo en la elaboración de la política exterior es casi inexistente, salvo en unos pocos trabajos,³ como los de Jáuregui (2003), Lafferrière (2007), Lucero (2007), Valdivieso (2007) y Aranda Bustamante y Riquelme Rivera (2011).

En principio, el aporte que se intenta brindar es presentar un esquema analítico de base empírica a partir del cual sea posible abordar el accionar del cuerpo decisorial legislativo en la conformación de la agenda de política exterior de Argentina. El texto comienza presentando los supuestos teóricos generales que constituyen el punto de partida del trabajo, seguidos de la estrategia metodológica que sustenta las reflexiones y los razonamientos que siguen. Planteados el punto de partida teórico y la estrategia metodológica, se propone un modelo como guía para la derivación de definiciones operacionales que intenta explicar cómo ocurre el fenómeno analizado. Luego, como una forma práctica,

1 La publicación en 1974 de *Congress. The Electoral Connection* de David Mayhew popularizó la racionalidad instrumental en los estudios legislativos (Shepsle y Weingast 1994).

2 Las noventa y cinco publicaciones corresponden a cuarenta y nueve artículos de revistas (51,6%), treinta y dos capítulos de libros (33,7%) y catorce libros (14,7%).

3 Ver Alcántara (2001), González y Schiavon (2011), Ribeiro, Oliveira y Galdino (2010), Valdivieso (2007) y Vinocour Fornieri (2002).

a partir de los datos relevados en consonancia con los supuestos teóricos esgrimidos, se identifica cómo funcionan las redes de movilización social para la introducción de temas en la agenda. Por último, se presentan algunas reflexiones.

1. Supuestos teóricos

Este apartado constituye una especie de punto de partida que intenta presentar una reflexión o reconstruir ciertos debates teóricos-metodológicos de los estudios internacionales dentro de los cuales se inserta esta investigación. En sintonía con ello, no se alega que los fenómenos internacionales deban adscribirse a uno u otro nivel de análisis solo porque sean relevantes para el conjunto de la sociedad internacional o para alguno de sus actores, sino porque el centro de atención teórica atribuye relevancia a uno u otro de estos planos. Precisamente porque es la perspectiva intelectual del investigador la que determina el nivel analítico al que se adscribirán los fenómenos internacionales, y consiguientemente los métodos y modelos teóricos preferentes para su investigación, es que se subraya que en este trabajo el problema de investigación pertenece al nivel micro de análisis. Dicho esto, entonces, el objeto de estudio de este trabajo es la elaboración de la política exterior argentina, y el objetivo es ilustrar la participación del cuerpo decisonal legislativo,⁴ especialmente en la confección de la agenda de política exterior.

El proceso de adopción de decisiones para la formulación de la política exterior implica, en definitiva, estudiar el proceso por el cual se construye la agenda pública de política exterior; proceso que en la práctica permite operar los temas o intereses incorporados a la agenda y determina los objetivos y opciones de la política exterior por adoptar. En ese contexto, el Congreso Nacional es una de las arenas, tal vez, la más representativa, donde tiene lugar el conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad, lo que

4 Esta elección cumple un doble propósito: por un lado, porque el Congreso Nacional, en esta instancia, podía sugerir una cosificación del objeto de estudio propia de aquellas concepciones que ven el Estado como un actor unitario y unívoco —posición de la cual toma distancia este trabajo—, y, por otro lado, porque el conjunto de actores involucrados no se reduce a los legisladores.

favorece la autenticación de las decisiones de carácter multilateral, ya que actúa como intermediario y articulador entre el poder institucional y los ciudadanos.

Este trabajo comienza, en términos teóricos, donde los enfoques institucionalistas liberales desisten: se relacionan las instituciones con la interacción dinámica entre los juegos políticos de lo doméstico y lo internacional. El argumento que se esgrime aquí sugiere una interpretación que arguye que, del mismo modo que las estructuras están constituidas por la práctica y las auto-comprensiones de los agentes, también la influencia y los intereses de los agentes son constituidos y explicados por las estructuras políticas y culturales. Esto es, los intereses son endógenos a la interacción, en lugar de ser exógenos, como apunta el concepto racionalista-conductivo.

En este sentido, se adopta una posición que permite relacionar el comportamiento individual y los factores estructurales del Congreso Nacional, y su dimensión política, en la conformación de la agenda pública de la política internacional argentina. Así, dentro de las aproximaciones críticas de las posiciones más positivistas de las Relaciones Internacionales que conciben al Estado como un ente monolítico y unitario, se adoptó y reformuló lo que Widmaier (2004) denomina constructivismo pragmático. El debate agencia/estructura había sido examinado en términos de una relación dual entre la estructura y el agente, cuando, desde el punto de vista adoptado, se trata de una relación social entre los agentes mediada por las estructuras. Por lo tanto, constructivismo pragmático, en este trabajo, es igual a ver el impacto estructural en términos de selectividad estratégica.

En consonancia con la perspectiva propuesta, se plantea que el dualismo interno/externo en materia de política exterior también está inherentemente vinculado entre sí desde el punto de vista ontológico. Aun cuando ambos tipos de causalidad aparecieran opuestos, se sostiene que existen en un solo momento. Entonces, no se opta por una u otra posición como una elección teórico-filosófica irreversible, sino como una cuestión de orden empírico donde el peso de cada una de ellas como factor explicativo de la política exterior se ajusta a hechos concretos.

Para superar esa doble y falsa dicotomía (agente-estructura, interno-externo) en el análisis de la política exterior, desde el punto de vista teórico se propone una fertilización cruzada y la integración de subcampos disciplinares relacionados dentro de las ciencias sociales e interrelacionados en la praxis. Así,

la política exterior es entendida y analizada como una política pública circunscrita dentro de un proyecto político interno, que contiene los lineamientos socioeconómicos y políticos definitorios del carácter de la proyección de la política del interior hacia el exterior. Toda separación o distinción entre política interna y exterior es solamente de carácter analítico. La política exterior es el resultado de márgenes variables de elección, sujetos a condicionantes estructurales de largo plazo y coyunturales de corto plazo; es decir, una política pública que emana de un Estado, que se puede caracterizar como una relación que expresa poder, intereses, significaciones, y respaldados por actores que forman parte de la sociedad, por lo que no existe una relación de exterioridad entre la sociedad y el Estado. Por el contrario, este último es una red compleja y altamente institucionalizada de la sociedad, en el cual se expresa el conjunto de conflictos y correlaciones de poder que se desarrollan entre los actores políticamente relevantes, quienes tienen la capacidad de influir, incidir o determinar políticas estructuradas en y por medio del Estado.

Al mismo tiempo, a medida que la organización gubernamental se torna altamente compleja, los cuerpos burocráticos desarrollan bases de poder, ciertos grupos y/o individuos tienen gravitación personal en la política para influir o imponer sus propias perspectivas, las definiciones del interés nacional surgirán de complicados procesos de negociación y transacción entre distintos actores participantes en la formulación de la política exterior.

Es por eso que el primer paso teórico-metodológico —para aportar una forma específica en la que se considera que la colaboración entre los estudios de políticas públicas y los de política exterior funciona— es adoptar el concepto de agenda pública de política exterior, en reemplazo de interés nacional. La agenda resulta de una conformación de múltiples temas no jerarquizados en forma contundente ni permanente; es una coproducción que va más allá de los deseos de los dirigentes, las reducciones de los medios de comunicación y las expectativas y los valores de la opinión pública, que no siempre es competencia exclusiva del poder ejecutivo. Por ende, diferentes problemas generan diferentes coaliciones, dentro y fuera del gobierno, y presuponen distintos grados de conflicto.

De manera que la formulación de la política exterior no es analizada como limitada o reducida a la maquinaria estatal, sino a partir de su indivisible relación con la sociedad, ya que en ella participa un gran número de diversos actores que

hay que tener en cuenta. Por el carácter cada vez más negociado del proceso, la política exterior tiende a ser cada vez más nacional, y ya no solamente estatal.

Más allá de la dimensión analizada (política exterior) y de la organización (Congreso Nacional) que constituye la unidad de análisis, la primera se estudió en la situación político-social en la cual se encontraba inserta, y no bajo una forma normativa. Es decir, la política exterior concebida como consecuencia de un proceso histórico y en un contexto determinado, que va desde diciembre de 1999 hasta mayo de 2003. En ese período, el movimiento social global y el dinamismo del Congreso en la política exterior, asociado con un liderazgo débil presidencial y períodos de fuerte injerencia de la opinión pública (Crabb, Antizzo y Sarrieddine 2000), dieron lugar a lo que Kingdon (1984) denominó ventana de oportunidad. A su vez, como señala Gourevitch (1993), en los años de prosperidad anteriores a la crisis se desarrollaron un enfoque político y una coalición de apoyo. Sobrevino entonces la crisis, poniendo en entredicho a la vez la política y la coalición. La crisis escindió el sistema de relaciones, haciendo menos estables la política y las medidas políticas. En ese sentido, siguiendo a este mismo autor, se planteó que era más interesante estudiar períodos de crisis que períodos estables porque los primeros permitían comprender los “momentos libres”, cuando se hacen elecciones que crean sistemas, más que desenredar el funcionamiento interno de los propios sistemas en momentos de estabilidad (Gourevitch 1993, 39).

2. Estrategia metodológica

Lo primero que se debe resaltar, más allá de que no afecta de un modo directo la estrategia metodológica, es que se trata de un estudio de caso con base en la recopilación de datos de solo dos gobiernos. Lo segundo que se debe resaltar es que las relaciones entre los atributos del Parlamento son muy complejas, y algunas de estas no han sido analíticamente abordadas en el presente estudio. Además, esta investigación estuvo orientada solo sobre un estrecho rango de actividades legislativas vinculadas con el proceso de conformación de la agenda pública de política internacional.

En esta investigación se intentó articular los enfoques metodológicos a partir de lo que Bericat (1998) y Kelle (2001) denominan complementación, como un paso previo y distinto a la convergencia o triangulación. Este tipo de propuesta puede ser objetada entre aquellos más apegados a la explicación epistemológica

de las diferencias entre métodos cualitativos y cuantitativos. No obstante, como indica Bryman (2004), aquí se adopta una posición pragmática, incluso admitiendo que las distintas formas de investigación conllevan compromisos epistemológicos y ontológicos contrapuestos. Se acepta la idea de que la combinación de sus respectivas fortalezas puede generar beneficios para la investigación. En este trabajo se refiere, entonces, a la complementación de datos de distinta naturaleza (cualitativos-cuantitativos) y de distintas fuentes (archivos, observación, entrevistas). Por lo tanto, la estrategia de recolección de información utilizada fue doble: por un lado, lo que, a partir de la publicación de Webb, Campbell, Schwartz y Sechrest (1966), se conoce como investigación no reactiva; esto es, la observación de archivos documentales y documentos personales; y por otro lado, y aquí tiene lugar la complementación, a través de entrevistas semiestructuradas de actores claves del proceso al interior⁵ y exterior⁶ del Congreso Nacional.

Se adoptaron también diseños en paralelo. La recolección y el análisis de los datos (cuantitativos y cualitativos) fueron casi simultáneos, y, en cierta medida, se retroalimentaron. La observación y el análisis de documentos y las entrevistas fueron las técnicas de investigación utilizadas. Los primeros se utilizaron en archivos documentales y documentos personales: forman parte de los primeros tanto datos publicados (composición de las comisiones, por ejemplo) como no publicados (asistentes a reuniones de las comisiones, asesores, etc.), recabados, estos últimos, por medio de fuentes secundarias; forman parte de los segundos los fundamentos de los proyectos legislativos (apartado donde consta la fundamentación extra jurídica de los mismos) y artículos periodísticos que permitieron reconstruir la posición de los legisladores.

5 Responsables de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de ambas Cámaras; Dirección de Relaciones Institucionales y Protocolo; Dirección de Comisiones; Dirección de Taquígrafos; Dirección de Información Parlamentaria en Diputados; Delegación Argentina del Congreso Nacional Latinoamericano; Dirección General de Comisiones; Dirección de Asistencia y Apoyo Parlamentario y Cuerpo Profesional de Asesores en Senadores, legisladores varios.

6 Responsables de la Dirección de Asuntos Parlamentarios y Dirección de Organizaciones Intermedias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación; Secretaría de Relaciones Parlamentarias de Jefatura de Gabinete; Dirección de Información Ciudadana y Seguimiento Parlamentario del Ministerio de Economía de la Nación; Secretaría de Relaciones Internacionales de la CGT; Departamento de Legislación y Relaciones Parlamentarias; ONG, entre otros.

Una vez definido el universo de datos que constituye la unidad de observación (la producción legislativa que tuviera lugar en las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación en el período 1999-2003),⁷ se procedió a delimitar la población sobre la que se realizaría el estudio y se intentaría generalizar los resultados, es decir, establecer los parámetros poblacionales. Dado que pocas veces es posible analizar toda la población, debido a su magnitud, se efectuaron dos tipos de muestreo. Por un lado, una muestra probabilística proporcional estratificada sobre la totalidad de proyectos correspondientes al período analizado para la Comisión de cada Cámara;⁸ por otro, un muestreo no probabilístico de sujetos/objetos tipo, puesto que el objetivo, en este caso, era analizar en profundidad un determinado tipo de producción legislativa, por las características que este representa. Así, se seleccionaron todos los proyectos de ley sancionados (vinculados a la temática trabajada)⁹ durante el período en análisis, puesto que los mismos tienen alcance coercitivo para toda la población del país.

El instrumento de análisis empleado sobre estos datos fue el análisis de contenido, con el objeto de describir tendencias en el cuerpo de los proyectos legislativos, identificar intenciones, apelaciones y características de los autores, y, fundamentalmente, revelar coaliciones de apoyo. Por otra parte, como una forma de complementar/articular aquella estrategia no reactiva, y con el objeto de abordar lo cualitativo no numerable y no mensurable, se realizaron entrevistas semiestructuradas.¹⁰ Se intentó recolectar datos referidos a la construcción de significado que tenían ciertos temas para los entrevistados. Aunque permeadas por el punto de vista de los actores involucrados, las entrevistas permitieron obtener información detallada sobre aspectos del objeto de estudio no observables en forma directa.

7 La producción total fue de 2.275 proyectos legislativos.

8 189 (período 1991-2001) y 213 (período 2002-2003) proyectos por la Cámara de Senadores, y 299 (período 1991-2001) y 265 (período 2002-2003) por la Cámara de Diputados.

9 Un total de 127 proyectos de ley sancionados.

10 Las mismas se realizaron siguiendo un criterio de accesibilidad a lo largo de los años 2011-2012. Se entrevistaron alrededor de cuarenta personas, algunas de las cuales permitieron acceder a los sujetos de estudio en sí. En la nota al pie número cinco se identifica el lugar de trabajo de la mayoría de los entrevistados.

3. Construcción de un modelo

Planteados el punto de partida teórico y la estrategia metodológica, se propone derivar la teoría mediante un sistema formal a partir de un modelo que debe ser entendido como guía para la derivación de definiciones operacionales. No debe perderse de vista que los modelos no son, al menos para este trabajo, exhaustivos ni describen la totalidad de los fenómenos a los cuales están destinados, sino solo a una parte. Tan importante, y en gran parte explicativo de ello, es el hecho de que construir un modelo para los fenómenos destinado a representar su estructura o conducta, y no un modelo de los fenómenos mismos, excluye toda idea de identidad entre uno y otros.

El modelo aquí propuesto es un modelo representativo, pero de ningún modo estático, esto es, no entiende la estructura representada como inmutable. Por el contrario, intenta ilustrar la dinámica de la realidad representada. En definitiva, un modelo teórico puede definirse como una representación intelectual simplificada, sistemática y lógicamente coherente de una realidad, realizado de conformidad con los supuestos de una teoría. Considerado de esta manera, entonces, se podría afirmar, siguiendo la definición de Ramírez González (1994, 69), que el modelo teórico es un instrumento de la investigación, y no, en sentido estricto, el resultado de la misma.

Como perspectiva rectora, se adopta aquella que entiende la organización, el Congreso Nacional en este caso, como un sistema abierto y acuerda un papel preponderante a un actor o agente complejo y autónomo. Esta corriente considera al sujeto como un “productor-productido”, un “estructurador-estructurado”, un “instituidor-instituido”, inmerso en una relación dialógica entre él mismo y la organización. De lo anterior se desprende la utilidad de identificar dos planos en la comprensión de la organización. Por una parte, aparece la organización “prescrita” o técnicamente definida (los reglamentos internos de las cámaras, las normas de técnica legislativa, la definición de objetivos denotados propios de las atribuciones constitucionales en la materia, etcétera), pero además existe la organización “vivida y percibida”, como también lo que se cuela entre lo dicho y no dicho del discurso oficial.

Al ser la organización una estructura compleja, es posible identificar diversas dimensiones constitutivas de la misma que componen un potencial punto de partida para su aproximación: objetivos, estructura y miembros.

La orientación hacia un objetivo es, tal vez, el punto de partida más tradicional. Se refiere a la existencia de un conjunto de personas que poseen una representación consciente del objetivo para la organización y lo dirigen y conforman con arreglo a dicha representación. Es el soporte fundacional básico, que para concretarse se convierte en planes de acción. Como tal, el objetivo de una organización es una característica pluridimensional y cambiante, de allí su dificultad para conformar la base de una clasificación. No obstante, y siguiendo la clasificación realizada por Mayntz, a efectos de la organización por estudiar, se puede decir que esta tiene como objetivo lograr un cierto resultado o una determinada acción hacia afuera (1980, 78). En este caso, más allá de las atribuciones legislativas generales, el artículo 75, inciso 22, establece cuáles son los objetivos del Congreso en materia de política exterior.¹¹

Las organizaciones estatales están compuestas por un conjunto de procesos administrativos que permiten el desarrollo de actividades (acciones), que incluyen información y decisión, para lograr los objetivos de la organización. Así, la estructura organizativa constituye una segunda dimensión de análisis. Se refiere a la ordenación programática (actividades, obligaciones fijadas mediante reglas como las reuniones de comisión o con asesores, o las actividades del circuito legislativo),¹² que no coincide en su totalidad, desde luego, con la ordenación de los procedimientos y actividades que rigen, de hecho, la organización. Hay muchos modos de proceder estables en una organización que no han sido reglamentados. Tan importante resulta entonces abarcar tanto la estructura intencional como la real de la organización.

11 De acuerdo con este, en el período analizado hubo 11 proyectos de comunicación, 16 de declaración, 77 de resolución (de los cuales 32 fueron pedidos de informes), y 39 de ley referidos a arreglar el pago de las deudas interior y exterior de la Nación; 17 proyectos de comunicación, 22 de declaración, 27 de resolución (de los cuales 6 fueron pedidos de informes) y 75 de ley referidos a arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación; 7 proyectos de comunicación, 13 de declaración, 31 de resolución (de los cuales 18 fueron pedidos de informes) y 14 de ley referidos a la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y solo 6 proyectos de ley referidos a la salida de las fuerzas nacionales; referidos a proveer a la seguridad de las fronteras hubo 2 proyectos de comunicación, 1 de resolución y 2 de ley. Finalmente, solo hubo 6 proyectos de ley y 2 de comunicación relacionados con la aprobación de tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales.

12 Sintéticamente, el proceso administrativo que sigue un proyecto legislativo es el siguiente: la elaboración del texto, el ingreso del proyecto a la Cámara de inicio y giro a las Comisiones pertinentes por área temática, discusión en las Comisiones, votación en cada Comisión y dictamen, Labor Parlamentaria; finalmente, debate y votación en el Recinto Plenario.

Las organizaciones están compuestas por miembros. La existencia de un ámbito formalizado compartido constituye una realidad social que enmarca un proceso dinámico de experiencias intersubjetivas. En las organizaciones se genera un sistema vincular. Las personas que integran la organización, en esa interacción con otros y en el ejercicio de los roles institucionales, comprometen su personalidad, se identifican con la organización, y también generan conflictos, tensiones, etcétera.

Cabe destacar que en este período, durante 1999, 2000 y parte de 2001, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (Frepasso) formaron la Alianza, que contaría con mayoría propia en la Cámara de Diputados de la Nación (la Alianza contaba con 117 miembros, el Partido Justicialista [PJ] con 99) pero no en el Senado (el PJ contaba con 40 miembros, y la Alianza, con 21). Desde las elecciones del 14 de octubre de 2001, los distintos bloques parlamentarios y la conformación de nuevos partidos estuvieron íntimamente relacionados con la disconformidad de los legisladores del oficialismo con políticas promovidas por el poder ejecutivo. El PJ alcanzó la mayoría en ambas cámaras, y lo llamativo es que, a partir del 10 de diciembre de 2001, tuvo lugar por primera vez en la historia institucional del país un gobierno que no dispuso de mayorías propias en el Senado y en Diputados. El bloque PJ perdió, desde 2002 hasta 2005, miembros por diferencias internas a la hora de apoyar candidaturas presidenciales (2002), y posteriormente, por no alinearse con la política de Néstor Kirchner (2005); aunque siguió siendo mayoría.

El mecanismo explicativo, teórico y práctico que articula estas dimensiones de la organización son las relaciones de poder. Siguiendo a Crozier y Friedberg (1990), se puede afirmar que una organización es primordialmente el reino de las relaciones de poder, de influencia, de regateo y de cálculo, donde las relaciones conflictivas no se ordenan según un esquema lógico integrado. En definitiva, es indispensable destacar los enfoques estrictamente tecnócratas del diseño de políticas que suelen ignorar los pasos críticos del proceso de diseño, negociación, aprobación y aplicación de las políticas; proceso que alberga en su seno el turbulento mundo de la política. Como contrapunto, es necesario subrayar que el proceso político (*politics*) es inseparable del proceso de formulación de políticas (*policy*).

De allí se desprende que las relaciones de poder estructuran —y son estructuradas por— los miembros y la propia estructura de la organización en las actividades que traducen el “objetivo”. El objetivo no es inamovible porque no

necesariamente concuerda con la idea que del mismo tienen los distintos miembros, porque la fijación del objetivo depende de la voluntad o el consentimiento de los miembros, y en ese sentido, hay que tener presente las actitudes valorativas de estos, que no constituyen por sí mismas parte fundamental del objetivo de la organización pero influyen en este. En un nivel de abstracción inferior, estas relaciones de poder se plasman o disponen en estructuras interrelacionadas de comunicaciones y autoridad.¹³ Es decir, las comunicaciones forman parte de la transmisión de órdenes, y la información es, a su vez, necesaria como sustento para decidir y ordenar. Estas pueden discurrir en sentido vertical, entre niveles diferentes, de arriba abajo, o bien, de abajo arriba, pero también en sentido horizontal, entre posiciones de igual nivel, ya sea de forma directa o indirecta, por medio de un tercero. Ahora bien, resulta imperioso saber cómo operan en la práctica estas estructuras de autoridad y comunicación.

Se parte de la concepción que plantea que, frente a la idea de que el gobierno está compuesto por subgobiernos integrados por triángulos de hierro¹⁴ —autónomos de otros sistemas, basados en relaciones estables y estrechas entre ellos y que adoptan sus decisiones dentro de un dominio de política pública—, los actores actúan en torno a las cuestiones o los problemas (*issues*), y no necesariamente en torno de sectores o dominios de políticas (*policy sectors*). A esta concepción, Heclo (2000) la denominó redes de asuntos (*issue networks*).

La teoría de coaliciones promotoras o de apoyo (*advocacy coalition framework*), desarrollada por Sabatier (1988 y 1991), constituye el mecanismo explicativo propuesto para este trabajo, ya que los valores generales de la sociedad, la

13 Las estructuras de comunicaciones y autoridad han sido explicadas en los estudios legislativos por medio de tres concepciones teóricas: la teoría partidaria, las teorías distributivas y las teorías informacionales. La teoría partidaria de la organización legislativa plantea que la legislatura está organizada para garantizar el control del proceso legislativo por parte del partido mayoritario. Las teorías distributivas argumentan que la legislatura está organizada para asegurar que los legisladores obtengan ganancias del intercambio de su trabajo legislativo (legisladores están interesados en su reelección). Las teorías informacionales, finalmente, sostienen que la legislatura está organizada para reducir la incertidumbre de sus integrantes acerca de las consecuencias de sus decisiones. Estas concepciones no niegan que las legislaturas puedan estar organizadas para resolver conflictos distributivos entre sus miembros, orientados a maximizar beneficios para mejorar sus perspectivas de carrera política, pero sostienen que esta ambición no es la preocupación exclusiva ni primordial de los legisladores.

14 Integrado por el poder ejecutivo, la comisión parlamentaria y los grupos de interés, generalmente.

estructura social y, especialmente, los valores compartidos (*deep core* y *policy core*) por las diferentes coaliciones dentro de una red tienen suma importancia para el análisis. Este es un modelo que permite que el papel fundamental de los sistemas de creencias en la formulación de políticas se ubique, lado a lado, junto a otros modelos críticos de la comprensión de la formulación de políticas. Las creencias son primarias a las coaliciones, y es por eso que existen coaliciones promotoras o de defensa. Este aspecto permite plantear los que serían los campos o espacios en los que se constituyen esas coaliciones. Así, siguiendo la propuesta de Harmon y Mayer (1999), es posible sostener que estas redes tienen lugar a partir de: i) relaciones intraorganizacionales dentro de la organización, con diferentes jerarquías de la estructura, formales (descritas en un organigrama) e informales; ii) relaciones interorganizacionales entre distintos tipos de organizaciones, nacionales e internacionales, y iii) relaciones entre la organización y la sociedad civil, a través del proceso de transformación o conversión de las demandas¹⁵ que la sociedad formula.

Toda fuerza emana de una colectividad pero tiene diferentes potenciales, de acuerdo con la naturaleza de los grupos, lo que permite distinguir entre distintos grupos de interés o fuerzas organizadas según las modalidades de aplicación de sus demandas, es decir, los canales y medios de acceso a las élites encargadas de adoptar las decisiones políticas fundamentales, según la duración de dicha aplicación, la naturaleza de los objetivos que plantean, etcétera. El próximo paso, entonces, es identificar quiénes y cómo se efectúan las demandas que darán lugar a coaliciones de apoyo en torno a redes de políticas para el diseño de la agenda pública de política exterior.

4. Orden empírico del modelo

Como una forma práctica, más que analítica, de exponer lo investigado, se tomó la decisión de identificar los procesos nacionales basados en la experiencia de organizaciones y redes de movilización social para la introducción de temas

15 La articulación política es el proceso por el cual individuos y grupos plantean demandas a quienes toman las decisiones (*decision makers*), y la combinación política es la función de mudar dichas peticiones en opciones de política; ambas conforman el proceso de conversión de demandas (Almond y Powell 1972, 33).

en la agenda¹⁶ y las “coaliciones transnacionales”,¹⁷ es decir, procesos ya no nacionales sino integrados por un conjunto de actores de diversos países que elaboran estrategias coordinadas o conjuntos de tácticas compartidas orientadas a introducir temas en la agenda.

Ahora bien, la motivación de articular las demandas es una función del carácter del conjunto evocado de alternativas de acción posible, de las consecuencias percibidas por los legisladores ante estas alternativas y de los objetivos individuales en cuyos términos son evaluadas las alternativas. Por lo tanto, el conocimiento de los procesos de la política (legislativa) para la inclusión de temas en la agenda pública de política exterior ayuda a entender por qué un acto de articulación de demandas tiene o no lugar, y también por qué algunas soluciones son promulgadas, mientras que otras no lo son.

A partir de lo indagado,¹⁸ es posible identificar dos procesos interrelacionados que permiten comprender cómo el Congreso Nacional incide en la inclusión de temas en la agenda pública de política internacional: uno, desde el punto de vista de las características organizativas de la legislatura, y, el otro, desde el punto de vista político, como se verá a continuación.

La complejidad de la organización es consecuencia del primero y depende de tres variables interrelacionadas: factores situacionales, características organizacionales e incentivos de los miembros. El conjunto de elementos que contribuyen a explicar el accionar del Congreso Nacional en la conformación de la agenda pública de política exterior son los factores situacionales, en especial el nivel de

16 Formaron parte de estos las vinculadas en torno al ingreso y salida de tropas, la defensa de derechos humanos (el voto ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por el resguardo de los derechos humanos en Cuba y esclarecimiento de los atentados contra la AMIA y la embajada de Israel) y el establecimiento de límites (funcionamiento de la Comisión Nacional para el Límite de la Plataforma Continental [Coplá] y la fijación de límites de la Provincia de Tierra del Fuego).

17 Bajo ese precepto, es posible identificar coaliciones nacionales que se caracterizaron por la expansión territorial de sus objetivos por fuera del país, como una coalición contra el pago de la deuda externa, y otra contra la integración al ALCA, y procesos transnacionales que favorecieron la importación y articulación de ejes para la introducción de temas en la agenda local, como el caso de ATTAC y Greenpeace.

18 La materialización de las posiciones políticas de los legisladores en proyectos legislativos (2.275 proyectos legislativos tratados por las Comisiones de Relaciones Exteriores) y su discurso a partir de las entrevistas realizadas.

tensión evidente en el medio. El Congreso Nacional, al igual que muchas organizaciones, tiene que adaptarse a los cambios en el ambiente externo, en este caso, la progresiva crisis sociopolítica que terminaría con una crisis del sistema de partidos y de las instituciones, que se traduciría, por ejemplo, en un elevado porcentaje de votos en blanco e impugnados (entre el 40 y el 20% en algunos distritos). Las características organizacionales del propio Congreso Nacional también tienen un impacto en ese proceso. Básicamente, el tamaño de la organización, la distribución en comisiones y el bicameralismo son, en parte, responsables de los procedimientos que rigen el debate. Por último, se encuentran los incentivos de los miembros que la componen. Interesa subrayar que las motivaciones personales que llevaron a los legisladores a aceptar ciertas demandas y apoyarlas, en detrimento de otras, respondieron a valores asociados a las consecuencias percibidas de su accionar. Entre estos, dos se destacaron más: la identificación con un colectivo, por un lado, y la estabilidad y las oportunidades de carrera, por otro.

La adaptabilidad/autonomía es consecuencia del segundo. Esta es una capacidad organizacional adquirida y, en un sentido general, es una función de la antigüedad (tiempo) de la organización y de su adaptación al ambiente, y está vinculada al grado de influencia o impacto sobre la misma de grupos o fuerzas sociales externos. Una baja autonomía hace más “permeable” el ingreso de grupos sociales movilizados y que esta no sea capaz de resistir el impacto de estas fuerzas. La situación inversa, es decir, una alta autonomía, produce un efecto de moderación y hasta de “reducción” de los canales de entrada. En forma concomitante a la del movimiento legislativo del Congreso en su conjunto, hay que tener presente que gran parte de la actividad parlamentaria transcurre en el ámbito de las comisiones. En el caso de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Senadores, más del 60% de las mismas estaban integradas por miembros del PJ (incluido su presidente, Eduardo Menem, tres veces presidente de esa comisión), producto de la conformación de la comisión con anterioridad a la elección de De la Rúa; mientras que en Diputados, el PJ no contaba con mayoría (14 miembros), sino que la Alianza, con 16 miembros, era mayoría; la presidencia de la comisión estaba, también, en manos de Marcelo Stubrin, de la Alianza.

La adaptabilidad/autonomía del Congreso Nacional para articular y combinar intereses de los legisladores está fijada por la interacción de tres dimensiones condicionantes: la cohesión y disciplina partidaria, la llamada territorialización

de lo político y la delegación legislativa. Estas, si bien tienen una lógica propia, en la praxis, suelen aparecer combinadas.

Los legisladores individuales llegan a una organización con una estructura previa de preferencias; lo hacen por medio de una serie de pautas de reclutamiento parlamentario que los ubican dentro de un colectivo (partido político). La disciplina partidaria es la que permite mantener la cohesión de los legisladores, especialmente a partir del control que tiene el partido sobre las nominaciones de candidatos. De los proyectos de ley, los únicos con alcance coercitivo sobre todos los habitantes del país, presentados por el poder ejecutivo que recibieron sanción definitiva, el 90% provenían del poder ejecutivo (79 de De la Rúa y 37 de Duhalde), y solo 9 de legisladores (6 de diputados y 3 de senadores). Por lo que, en términos de efectividad, es posible razonar que la delegación legislativa, ya sea para evitar la responsabilidad de ejercicio que la Constitución les confiere a los legisladores o por disciplina intrapartidaria, fue el mecanismo de articulación y combinación de intereses más productivo. Por otra parte, como bien señala Benton (2003), el poder ejecutivo nacional convive con líderes provinciales, por lo que las políticas públicas centralizadas coinciden con la atención a intereses locales. De manera tal que la fortaleza de los liderazgos nacionales y la de los provinciales no son mutuamente excluyentes (Jones y Hwang 2007).

Ahora bien, el proceso político de la institución interactúa en forma constante con el proceso institucional de la política, y ambos están mediados por la opinión pública. Como parte y resultado de estos, los legisladores, en forma individual y colectiva, arbitran los temas que van a formar parte de la agenda. Si bien la mayoría de las veces el público es fundamentalmente incidental respecto al proceso de la política exterior, en determinados casos las cuestiones de política exterior “activan” la atención del público, proceso por lo general generado por el debate de la élite política y la cobertura de la prensa, que hace hincapié en los marcos compatibles con una comprensión de intereses públicos. Esa activación es producto de dos distinciones. La distinción entre la opinión pública sobre la política exterior en general y la opinión pública en relación con conflictos o crisis, y la distinción entre el corto plazo frente al largo plazo en la dinámica de la opinión pública. La escalada provocada por la mediatización generada por coaliciones

ambientalistas¹⁹ sobre el acuerdo²⁰ firmado entre el Instituto de Investigaciones Aplicadas (Invap) y Australian Nuclear Science and Technology Organisation (Ansto) es muestra de ello.

Partiendo de esa doble interacción, es necesario entender qué factores están asociados para que un legislador forme parte de una coalición a partir del acto de articulación de demandas. Primero, hay un mecanismo de identificación. Tal como se definen aquí, los intereses personales de política abarcan el interés del legislador respecto a la familiaridad con un tema o conocimiento sobre este —relacionado con experiencias personales, ideológicas o creencias religiosas— y las evaluaciones individuales y subjetivas de la importancia de dicho asunto y su complejidad. Esta identificación inhibe y estimula la participación. Más allá de la Ley del Arrepentido,²¹ en particular, la cual puede ser vista como ejemplo de lo mencionado, la comunidad judía agrupada en Memoria Activa se valió de la conexión personal y la representación en la élite decisoria nacional e internacional, al margen de los actos públicos como canales explotados para el planteo de sus demandas. Segundo, aun en ausencia de una identificación positiva, las fuerzas de las presiones del bloque político aumentan la uniformidad de la opinión de los legisladores individuales. Los partidos políticos aportan recursos de poder en el debate de los temas que pueden conformar la agenda. Es decir, los partidos políticos aportan los apoyos u oposiciones políticos que determinan si la propuesta en discusión finalmente se transformará en política pública o en iniciativas de reforma de alguna política en curso. Un aumento en la uniformidad de la opinión reduce la posibilidad de que un legislador reciba directrices en conflicto con el grupo. En ese sentido, la fuerza de las presiones del bloque aumenta como

19 Greenpeace y la Fundación para la Defensa del Medio Ambiente (Funam) coordinaban una campaña integrada por más de setenta institutos y fundaciones de todo el país y América Latina.

20 Licitación para la construcción en Sídney de un nuevo reactor nuclear, que incluía una cláusula por la que Invap debía demostrar que contaba con una estrategia para la disposición del combustible para su reprocesamiento fuera del territorio australiano y para su almacenamiento por tiempo indefinido en un lugar diferente de donde se emplazará el reactor.

21 Se trataba de un proyecto de ley del gobierno que promovía la figura del arrepentido frente a delitos de terrorismo cometidos con fines “religiosos, políticos o raciales”. También establecía la reducción o la exención de penas para las personas que hayan estado vinculadas con un atentado terrorista y que aporten datos a la investigación judicial.

umenta el campo de acción del control del legislador sobre el medio ambiente. Así, un bloque político que controla gran parte del medio ambiente de un legislador puede ejercer presión sobre él. Esta influencia proporciona o niega la oportunidad y el estímulo que los legisladores requieren para su accionar.

Ahora bien, entre la identificación personal y la presión ejercida por el bloque político, en ciertos casos tiene lugar un conflicto de intereses. El conflicto es percibido por los legisladores como una función de la incertidumbre frente a las alternativas, la no comparabilidad de las alternativas y la inaceptabilidad de las mismas, siempre en términos subjetivos. Pero el conflicto no solo es intraindividual, sino interindividual, ya que los legisladores, en algunos temas, tienen una alternativa aceptable de acción, y, a la vez, legisladores diferentes prefieren alternativas diferentes.

Las condiciones que proporcionan razones para el conflicto intergrupo (bloques partidarios) se pueden sintetizar en la existencia de una necesidad positivamente sentida de toma conjunta de decisión y de una diferencia en los objetivos o una diferencia en la percepción de la realidad, o ambas. La necesidad de tomar decisiones conjuntamente en el Congreso Nacional se debe a dos problemas centrales inherentes a la disciplina partidaria: la distribución de recursos y la programación política. Cuanto mayor es la dependencia mutua respecto a un recurso limitado, mayor es la necesidad de una decisión conjunta. Cuanto mayor es la interdependencia de los tiempos de las actividades, mayor es la necesidad de la toma de decisiones conjuntas con respecto a la programación.

Estos factores se observan en extremo en la eclosión de la crisis política de agosto de 2000, a raíz de una denuncia periodística por el pago de sobornos de funcionarios de gobiernos a senadores nacionales, del PJ y la UCR, para la aprobación de la “Ley de reforma laboral”, concretada meses antes, en abril. La crisis desatada terminó enfrentando a Álvarez, principal impulsor de la investigación interna, con el Presidente, quien en primera instancia desestimó lo acaecido. Fueron la tensión entre el remanente frepasista y el hostigamiento del radicalismo posterior a la renuncia de Álvarez los que aceleraron y prácticamente sellaron el proceso de descomposición interna de la coalición gobernante.

Muchos de los fenómenos de conflictos dentro de los bloques en el Congreso Nacional casi no pueden ser distinguidos y ocurren en forma paralela con conflictos entre estos, es decir, entre bloques. En este sentido, la distinción

oficialismo-oposición también brinda pautas sobre la iniciativa de los legisladores para la articulación de demandas. Tanto el ingreso de tropas extranjeras al país como su envío, en este caso a Afganistán, generaron proyectos legislativos y pedidos de informes cruzados entre las principales fuerzas políticas. A su vez, los conflictos entre bloques tienen una dimensión bicameral.

En un grado exponencial mayor, ambos procesos y el conflicto potencial que encierran tienen lugar en la relación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en la conformación de la agenda pública de política exterior. Si bien la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo es, por definición, y en general por prescripción, constitucional no balanceada, y los poderes del Congreso y las funciones de política exterior que posee son esencialmente reactivos y *ex-post facto*, no necesariamente son pasivos o subordinados.

5. Articulación del conflicto de intereses

Ahora bien, la existencia de bloques parlamentarios de distritos representados y de alineación u oposición al gobierno en un sistema bicameral fuerte, y por ende de conflicto de intereses, requiere hacer mención de la necesidad de consenso en la iniciativa legislativa para la inclusión de temas en la agenda y cómo se alcanza, si es que existe.

El comportamiento legislativo de los parlamentarios para la consideración de demandas y votación no se basa tanto en el consenso como en la disciplina partidaria, o en todo caso, el consenso se logra bajo disciplina. El aspecto sobresaliente es que esta disciplina intrapartidaria y la territorialización de la política dan lugar a un proceso de delegación legislativa; esto es, la delegación medida en función del nivel de discrecionalidad que el poder legislativo les otorga a otros órganos para adelantar una política pública. De nuevo, en este período solo 9 de los 125 proyectos de ley sancionados tuvieron como autor un legislador.

Esta delegación puede ser de diferente tipo²² y tiene lugar por diversos motivos, pero en definitiva, el poder legislativo, mediante la delegación de facultades, vuelve responsable al Ejecutivo por acciones que constitucionalmente eran

22 Carey y Shugart (1998) distinguen entre lo que se podría llamar delegación implícita y delegación explícita.

de su competencia (Fiorina 1977). Es decir, los legisladores delegan autoridad en el Ejecutivo, ya que consideran que la burocracia va a cometer errores. Por ende, cuando se presenten las fallas, los legisladores pueden intervenir en el proceso y repararlas, ganando el apoyo de su electorado. Por ende, de acuerdo con la teoría basada en costos de transacción de Epstein y O'Halloran (1999), los legisladores optan por la forma de legislar que en cada caso minimice los costos políticos de transacción asociados a la implementación, los cuales, por lo tanto, maximizan la utilidad de los legisladores en su carrera.

En cierta medida, dicha actitud se vio frente a los atentados perpetrados en Estados Unidos en septiembre de 2001 y la aprobación por parte del Congreso norteamericano de iniciar una intervención en Irak. En un primer momento, desde el peronismo, en su facción menemista y los partidos provinciales, se exigió que Argentina eludiera la neutralidad y se involucraría directamente en el conflicto, mientras que el radicalismo, alentado por el Frepaso, el Frente para el Cambio, el Polo Social y el ARI, sostuvo que había que respaldar las resoluciones de los organismos internacionales. El Frente para el Cambio rechazaba cualquier tipo de intervención y llamaba a que el Congreso no autorizara el envío de tropas, posición compartida por el ARI y el PSD. Ya en 2003, la posición de los legisladores se acercó más a la demanda de la sociedad. Se presentaron varios proyectos de resolución (7990-D-2002, 7935-D-2002, etcétera) dirigidos al poder ejecutivo que solicitaban la abstención de disponer participación alguna de efectivos militares argentinos en el conflicto bélico, aun cuando esa participación se encubriera bajo la denominación de “ayuda humanitaria”.

A partir de lo expuesto por Morgernstern y Nacif (2002), se puede aseverar que el Congreso Nacional argentino reúne las características de una legislatura negociable (*workable assembly*). Esto es, una que acepta frecuentemente las iniciativas del presidente, lo que lo obliga a asumir algunos compromisos y recompensas políticas. La estrategia presidencial adoptada frente a este tipo de legislatura es coalicional. En esta, la iniciativa legislativa es una consecuencia de la negociación conjunta entre el presidente y los bloques parlamentarios.

La iniciativa, la preparación de la agenda, tiene lugar dentro de la coalición de gobierno. En otras palabras, es endógena. Así, en origen, la agenda legislativa del Ejecutivo puede ser formulada por la burocracia, y posteriormente sometida a los dirigentes de la coalición (calibración *ex ante*), como fue el caso de todos los acuerdos

bilaterales suscriptos,²³ pero también puede contar con propuestas que ya están en proceso en el Congreso, a menudo en un proceso avanzado de discusión y maduración. Pero también, el Ejecutivo puede apropiarse de un programa originado en la Legislatura, y hacerlo, conforme entendimientos con la coalición de apoyo, parte de su propia agenda (calibración *ex post*), como fue el caso de la Ley del Arrepentido.²⁴ Por otra parte, existe la posibilidad de que la agenda legislativa del Ejecutivo sea edificada mediante la apropiación de proyectos originados en la oposición parlamentaria, con o sin el apoyo de ella, pero con activo apoyo de su coalición. Sin embargo, el acto de la coordinación no implica necesariamente una identidad de intereses.

En términos cuantitativos, el nivel de cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso es bastante aceptable, puesto que casi todas las propuestas presentadas por el primero son aprobadas por el segundo. Los tratados efectuados por el poder ejecutivo con las demás naciones y organizaciones internacionales implican que el acuerdo del Congreso es indispensable para la entrada en vigor de los compromisos internacionales. Por lo tanto, tiene que ser asegurado al menos un grado mínimo de apoyo del Congreso para la acción internacional del Gobierno. Sin embargo, según un criterio cualitativo, puesto que el Congreso no es un ente monolítico, la relación entre ambos poderes se caracteriza por ser conflictiva, debido principalmente a las diferencias ideológicas en torno a ciertos temas de política exterior entre el Presidente y algunos legisladores (la reestructuración de la deuda o el ingreso de tropas así lo evidencian), y a que en algunos casos de política exterior, el Congreso trata de actuar de manera independiente del Ejecutivo para impulsar sus preferencias, lo que ocasiona fricciones entre ambos poderes, principalmente con los partidos de oposición.

Ante aquellas situaciones en las cuales el Ejecutivo tiene un Congreso adverso, como de hecho sucedió,²⁵ el poder ejecutivo tiene dos grandes

23 De estos acuerdos bilaterales, 77 en total, geográficamente, el 58% eran acuerdos con América Latina (22) y Europa (23); los 32 acuerdos bilaterales restantes se distribuyeron entre Asia (8), África, Oriente Medio (11), y otros 13 acuerdos.

24 Si bien el proyecto del Gobierno fue avalado por gran parte de la bancada aliancista de la Cámara baja, la iniciativa fue del Legislativo y generó un debate interno en el bloque oficial. Incluso, dos años antes, los diputados radicales y frepasistas rechazaron el proyecto de ley elaborado por el PJ.

25 El ejemplo más notorio se produjo con la asunción de nuevos legisladores en diciembre de 2001. En ese entonces, el presidente De la Rúa no contó con mayoría partidaria en ninguna de las Cámaras.

facultades legislativas: i) la convocatoria a referéndum cuyos resultados no sean vinculantes y ii) el derecho al veto (total y parcial), como el ejercido por De la Rúa al artículo 81 del Presupuesto Nacional, por el cual el Congreso había dispuesto una partida de 14 millones de pesos destinada a la Comisión Nacional para el Límite de la Plataforma Continental. Además, cuenta con cierta capacidad legislativa a partir de la sanción de decretos de necesidad y urgencia, aunque supeditada a la delegación del Legislativo.

Entonces, los temas que forman parte de la agenda pública de política internacional dependen fundamentalmente de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos. Es decir, de su capacidad para lograr acuerdos políticos y hacerlos cumplir en el tiempo. En ese contexto, las coaliciones pueden influir considerablemente en las interpretaciones de algunos miembros del Congreso y, por lo tanto, pueden afectar sustancialmente los resultados legislativos. Este es un juego de suma constante, y no de suma variable.

Las coaliciones dedican considerables recursos para influir en las interpretaciones que desarrollan los miembros del Congreso. La estrategia principal es hacer presentaciones frecuentes de los argumentos y análisis que promuevan las interpretaciones particulares de las consecuencias de una propuesta legislativa. Así lo muestran cartas y telegramas a los miembros de las oficinas, reuniones cara a cara con los legisladores y asesores, incluso, una audiencia pública en el Congreso de la Nación para exigir a los legisladores que revisen el pago de la deuda externa en Argentina.²⁶ También, la reducción de la incertidumbre sobre las consecuencias de la legislación es una fuente importante de persuasión e influencia. Así lo ejemplifican las observaciones presentadas por Greenpeace y la Fundación para la Defensa del Medio Ambiente (Funam), que coordinaban una campaña integrada por más de setenta institutos y fundaciones de todo el país y

26 Iniciativas llevadas a cabo por Diálogo 2000, un espacio de confluencia impulsado desde el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) y organizaciones de derechos humanos, como Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, e instituciones religiosas, como el Consejo Latinoamericano de Iglesias y la Confederación Nacional de Religiosos y Religiosas y el Movimiento por la Paz y la Solidaridad entre los Pueblos (MOPASSOL), al que posteriormente se adhieren otras. Se trata de una organización de tipo “horizontal” que carece de una estructura formalmente constituida, conformada por una coordinación general y una secretaría, ordenada a partir de reuniones semanales de intercambio de información.

América Latina sobre regulaciones medioambientales y su impacto en la inversión y el desarrollo industrial. En ese contexto, la gran mayoría de las coaliciones se dirige a los legisladores que ya están “convencidos”, y por lo tanto, el principal efecto de la presión, por llamarlo así, no es la conversión, sino el refuerzo. La promoción de los temas de la agenda no es probablemente la principal forma en que las coaliciones influyen. Una parte sustancial de los esfuerzos se dedican a actividades “negativas”, el bloqueo, propuestas de modificación o sustitución de propuestas que ya están en el orden del día, entre otras.

Conclusiones

Los propósitos, como las conjeturas de este trabajo, deben ser moderados a la luz de varios factores, en especial por el hecho de tratarse de un trabajo que se desprende de un estudio de caso.

El cuestionamiento fundamental que suele hacerse a los estudios de caso es su incapacidad radical para generalizar los resultados, ya que el análisis de un solo ejemplo de fenómenos sociales no puede proporcionar información confiable sobre la clase entera de los fenómenos considerados. En efecto, existe en el trabajo desarrollado, propio de este tipo de estudios, una tensión entre generalidad y singularidad. La posibilidad de generalización de este estudio de caso no pretende basarse lógicamente en una muestra aleatoria estadísticamente representativa; pero sí en otras dos posibilidades de generalización: en el desarrollo de una teoría que pueda ser extendida a otros casos, por un lado, y en los llamados casos críticos, por otro. Por lo tanto, en la generalización analítica (Yin 2009, 15-17), se trata de sistematizar teorías, y no de enumerar frecuencias. Lo que se generaliza no son los resultados particulares y específicos de un análisis de caso, sino el modelo teórico que ha conducido a esos resultados, y que se supone conducirá a resultados análogos (y no idénticos) en otros casos.

Por otra parte, se parte del presupuesto de que se pueden establecer reglas de correspondencia entre el lenguaje teórico y observacional, o pre-teórico, aun cuando no pueda agotarse su significado en ninguna de esas postulaciones, sino que queda abierto a nuevas correspondencias que surjan con el desarrollo de la ciencia.

Ahora bien, en lo que se refiere al caso de estudio particular aquí presentado, se admite la influencia legislativa en política exterior,²⁷ pero se señalan la complejidad de dicho proceso y la existencia de trabas en su desarrollo.

En definitiva, esta investigación permite afirmar, en primer lugar, que los legisladores no tienen una “agenda” de intereses que transportan consigo, independientemente del contexto social en el que estén, sino que definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que se definen las situaciones. Incluso, se podría afirmar que en las teorías generales de las instituciones legislativas (la distributiva y ganancias del intercambio, la informacional y la de cooperación y delegación) señaladas por Shepsle y Weingast (1994), las identidades y las cogniciones colectivas no existen separadas las unas de las otras: son “mutuamente constitutivas”, y la institucionalización es un proceso consistente en interiorizar identidades e intereses.

También es posible aseverar que hay una asociación entre la estabilidad de las políticas y la capacidad de los actores políticos de acordar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan que algunos temas fundamentales formen parte de la agenda pública de política internacional más allá de la duración en el cargo de ciertos políticos o coaliciones en particular. Con respecto a esta presunción, se intentó demostrar a lo largo del trabajo que los temas que ingresan a la agenda pública de política exterior dependen del juego entre el proceso político de la institución y el proceso institucional de la política (ambos mediados por la opinión pública), donde los horizontes de tiempo son determinantes muy importantes del comportamiento político. Así, las políticas con horizontes prolongados y transversales tienen mucha más probabilidad de concertar acuerdos intertemporales necesarios para su sustento (por ejemplo, los acuerdos de cooperación, tratados de derechos humanos). Por el contrario, las políticas con horizontes cortos y unívocas tienden a maximizar los beneficios de corto plazo, en detrimento de la formación institucional de largo plazo y de la credibilidad y la calidad de la propia política. En la conformación de la agenda pública de política internacional se ve plasmado el horizonte temporal de la política exterior argentina.

27 Los analistas de la influencia legislativa en política exterior pueden sintetizarse en tres posturas básicas: aquellos que niegan su influencia; los que postulan que la incidencia es mayor a la que tradicionalmente se asume, y quienes admiten la influencia pero advierten sobre los obstáculos que existen para implementarla.

Esta premisa es subsidiada, en el sentido de que ayudan a responderla otras dos, a saber, una referida a las capacidades técnicas del Parlamento, y otra referida a las capacidades políticas, relacionadas estas últimas entre sí.

En este caso, a partir de lo indagado, se observó que la continuidad o no de una política no depende de la periodicidad de los legisladores y sus asesores, sino de lo arraigada que esté la misma en la fuerza política que integran y de la memoria administrativo-burocrática de la comisión. Los asesores rotan constantemente, y su tarea es meramente coyuntural. La visión a largo plazo, que trasciende la durabilidad del ciclo político de cada legislador, implica ingresar en un plano político donde el asesor no tiene lugar, ya que esa visión se construye y estructura desde el partido que representan los legisladores. La política toma cuerpo por encima de la racionalidad intelectual de los expertos. En definitiva, los asesores son puramente políticos, pero las decisiones políticas los trascienden, incluso al propio legislador, ya que las mismas emanan del centro de la fuerza política que conforman.

Por otro lado, se señaló que la cohesión y disciplina partidarias, dentro y fuera de las comisiones, determinan el accionar del cuerpo decisional legislativo en su labor legislativa relativa a la política exterior. Frases como “La agenda se conforma a partir de las necesidades políticas del Ejecutivo” o “en un sistema presidencialista la función del Legislativo en materia de política exterior es nula” son expresiones que aparecieron en más de una entrevista. Ello, entre otros factores, lleva a considerar que el Parlamento no tiene una agenda propia de política exterior, sino que, como esta es prerrogativa del poder ejecutivo, como mucho puede tener iniciativas propias frente a los lineamientos establecidos desde el Ejecutivo. En forma excepcional, se toman temas provenientes de determinados sectores de la sociedad que se ven afectados o potencialmente afectados y que expresan sus preocupaciones al legislador.

Como se anunció, el grueso de proyectos de ley con sanción definitiva tuvo como autor el Ejecutivo. Hay proyectos de legisladores, pero generalmente no son proyectos de ley, sino de declaración o resolución, donde el legislador manifiesta una posición, pero la sustancia de su contenido, y especialmente su alcance coercitivo, los transforman, en su inmensa mayoría, en proyectos poco relevantes. Por el contrario, aquellos temas claves donde existe una unidad de criterio multipartidaria o donde simplemente se reúne una mayoría suficiente entre los legisladores pueden sentar una posición que modifique el accionar del Ejecutivo (temas ambientales, Invap). También se da el caso de esfuerzos mancomunados para mostrar una

posición unánime hacia el exterior (Malvinas). Esto es así porque, antes que el número, prima la racionalidad, esto es, más allá de la cantidad de votos de los legisladores necesarios para que un proyecto prospere, ese requisito cuenta en tanto el proyecto sea viable dentro de los lineamientos que el Ejecutivo formula. De manera que, no obstante formar parte del oficialismo o, por el contrario, de la oposición, la adecuación del contenido de los proyectos a las directrices provenientes del Ejecutivo dispara el componente numérico. En la definición de los contenidos de la agenda, sus impulsores se dan a la tarea de buscar respaldo político. El objetivo de este proceso es sumar a quienes son proclives a la iniciativa (intereses similares) o, incluso, son neutrales, y neutralizar a quienes se oponen.

Finalmente, como afirmación propia del período estudiado, se plantea que el rápido ritmo de la toma de decisiones y la vertiginosidad que impulsó la crisis imprimió límites en la conformación de la agenda.

Referencias

1. Alcântara, Lúcio. 2001. Os parlamentos e as relações internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional* 44 (1): 13-21.
2. Almond, Gabriel y G. Bingham Powell. 1972. *Política comparada*. Buenos Aires: Paidós.
3. Aranda Bustamante, Gilberto y Jorge Riquelme Rivera. 2011. Los actores de la política exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile. *Polis* 28. [En línea] <http://polis.revues.org/1308>
4. Benton, Allyson. 2003. Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal de gobierno. *Política y Gobierno* 10 (1): 103-137.
5. Bericat, Eduardo. 1998. *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*. Barcelona: Ariel.
6. Bryman, Alan. 2004. *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
7. Carey, John y Matthew S. Shugart. 1998. *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
8. Crabb, Cecil, Glenn Antizzo y Leila Sarrieddine. 2000. *Congress and the Foreign Policy Process: Models of Legislature Behavior*. Luisiana: Louisiana State University Press.
9. Crozier, Michel y Erhard Friedberg. 1990. *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción correctiva*. México: Alianza.
10. Duroselle, Jean-Baptiste. 1992. *Todo imperio perecerá: teoría sobre las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
11. Epstein, David y Sharyn O'Halloran. 1999. *Delegating Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.

12. Fiorina, Morris P. 1977. *Congress: The Keystone of the Washington Establishment*. Nueva Haven: Yale University Press.
13. González, Guadalupe y Jorge Schiavon. 2011. Opinión pública y política exterior en América Latina: percepciones, intereses y prioridades. *Revista Mexicana de Política Exterior* 93: 7-25.
14. Gourevitch, Peter. 1993. *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
15. Harmon, Michael y Richard Mayer. 1999. *Teoría de la organización para la administración*. México: Fondo de Cultura Económica.
16. Hecló, Hugh. 2000. Las redes de asuntos y el poder ejecutivo. En *Los problemas públicos y la agenda de gobierno*, ed. Manuel Aguilar Villanueva, 257-284. México: Miguel Ángel Porrúa.
17. Jaguaribe, Hélio. 1973. *Desarrollo económico y político*. México: Fondo de Cultura Económica.
18. Jáuregui, Lisandro. 2003. *La Constitución nacional y la participación del poder legislativo en la formulación de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Centro de Capacitación Superior, Honorable Senado de la Nación.
19. Jones, Mark y Wonjae Hwang. 2007. Jefes provinciales de partido: piedra angular del Congreso argentino. En *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, comps. Sergio Emiliozzi, Mario Pecheny y Martín Unzué, 217-247. Buenos Aires: Prometeo.
20. Kelle, Udo. 2001. Sociological Explanation between Micro and Macro and the Integration of Qualitative and Quantitative Methods. *Forum: Qualitative Social Research / Forum Sozialforschung* 2 (1): Art 5. [En línea] <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/966>
21. Kiewiet, Roderick, Gerhard Loewenberg y Peverill Squire. 2002. *Legislature: Comparative Perspectives on Representative Assemblies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
22. Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Glenview y Londres: Scott, Forest, and Company.
23. Lafferrière, Augusto Diego. 2007. Rol del Parlamento en la política exterior nacional. Un análisis del rol institucional del Congreso Nacional y su participación como actor en la política exterior nacional, en interacción con el poder ejecutivo nacional, durante el período 2002-2003. Tesis de maestría en Relaciones Internacionales. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
24. Lucero, Mariel R. 2007. El poder legislativo en la definición de la política exterior argentina. El caso de los hielos continentales patagónicos. *Cuadernos Política Exterior Argentina* 90: 1-124. [En línea] http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/cuadernos/0000099/CUPEA%20N%BA%2090.pdf
25. Mayntz, Renate. 1980. *Sociología de las organizaciones*. Madrid: Alianza Universidad.
26. Morgenstern, Scott y Benito Nacif. 2002. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
27. Moscoso, Guido. 2011. *Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones metodológicas en torno a cómo estudiamos el Poder Legislativo*. Do-

- cumento presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política. Córdoba: Sociedad Argentina de Análisis Política, Universidad Católica de Córdoba.
28. Puig, Juan Carlos. 1980. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
 29. Ramírez González, Alberto. 1994. *Metodología de la investigación científica*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana.
 30. Ribeiro, Pedro Feliú, Amâncio Jorge Silva Oliveira y Manoel Galdino. 2010. Política externa chilena e espectro ideológico político-partidario: um Estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006). *Revista de Ciências Sociais* 52 (4): 835-870.
 31. Sabatier, Paul. 1991. Toward Better Theories of the Policy Process. *PS: Political Science and Politics* 24: 147-156.
 32. Sabatier, Paul. 1988. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. *Policy Sciences* 21: 129-168.
 33. Shepsle, Kenneth y Barry Weingast. 1994. Positive Theories of Congressional Institutions. *Legislative Studies Quarterly* 19 (2): 149-179.
 34. Valdivieso, Patricio. 2007. Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas. *Estudios Internacionales* 158: 149-177.
 35. Vinocour Fornieri, Sergio. 2002. El control parlamentario de la política exterior y de las negociaciones comerciales. *Revista Parlamentaria* 10 (2): 139-184.
 36. Webb, Eugene, Donald T. Campbell, Richard D. Schwartz y Lee Sechrest. 1966. *Nonreactive Measures in the Social Sciences*. Boston: Houghton Mifflin Company
 37. Widmaier, Wesley. 2004. Theory as a Factor and the Theorist as an Actor: The "Pragmatist Constructivist". Lessons of John Dewey and John Kenneth Galbraith. *International Studies Review* 6 (3): 427-445.
 38. Yin, Robert K. 2009. *Case Study Research*. Londres: Sage Publications.



Leandro Enrique Sanchez es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina) y magíster en Metodología de la Investigación Social por la Universidad de Bolonia (Italia). Es miembro del Instituto de Investigaciones en Historia y Ciencias Sociales (UNLP-CONICET) y becario posdoctoral del CONICET. Investigador del Centro de Reflexión en Política Internacional (CeRPI) del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), cuya principal línea de análisis se refiere a los lineamientos principales de la política exterior argentina reciente. Entre sus últimas publicaciones están: "Elementos para el análisis del discurso político en el escenario internacional". *Revista Internacional de Pensamiento Político* 6, 2011; y "Claves para comprender la política exterior reciente de Ecuador". *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 6 (12), 2011.
Correo electrónico: leandrosanchez13@yahoo.com.ar