

¿EL BICAMERALISMO HACE LA DIFERENCIA? EL VOTO «NO POSITIVO» Y LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES DEL BICAMERALISMO ARGENTINO*

Diego REYNOSO

Datos del autor:

Investigador CONICET
FLACSO Argentina, Programa
Instituciones Políticas y
Gobernabilidad Democrática.

* Este artículo está basado en un texto más amplio y detallado sobre las diferentes instituciones que poseen los sistemas bicamerales latinoamericanos (Reynoso, 2009); y es la base de la conferencia «El bicameralismo en América Latina. A propósito de Cobos», realizada en las «Jornadas de Investigación en Ciencia Política», Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná (Septiembre 26, 2008), publicada en el libro digital del mismo nombre por la FTS – UNER.

El tratamiento legislativo del proyecto que pretendía convertir en ley la Resolución 125 transitó uno de los senderos posibles del juego entre el ejecutivo y las dos cámaras del congreso. En una primera instancia, la Cámara de Diputados le dio media sanción con 129 votos favorables; en segunda instancia, en la madrugada del 17 de julio del 2008, en la Cámara de Senadores se produjo un empate: 36 votos favorables al proyecto de ley y 36 votos en contra. Ante esta situación, la constitución prevé que el vicepresidente, y a la sazón presidente del Senado, tenga que dirimir el desempate en la cámara revisora. Lo demás es historia conocida. El voto «no positivo» del vicepresidente Julio Cobos instaló en la agenda de debate (sólo por unos pocos días, lamentablemente) varias características políticas e institucionales del formato bicameral del Congreso Argentino. Este singular evento político pone de relieve cuán importantes son algunos mecanismos del diseño institucional del Congreso argentino, que tienen un impacto decisivo en el resultado. En este breve ensayo, presento una somera introducción de las diferentes versiones de sistemas bicamerales existentes en América Latina. En segundo lugar, analizo en detalle el proceso de toma de decisión del sistema bicameral argentino y, finalmente, paso a examinar, a partir del caso del tratamiento del proyecto de ley sobre retenciones móviles, cómo estos arreglos institucionales afectan el proceso de toma de decisión.

EL JUEGO DE LA TOMA DE DECISIÓN EN LOS BICAMERALISMOS LATINOAMERICANOS

Suele destacarse que una ventaja del bicameralismo, además de la doble representación, reside en la doble revisión de la legislación o redundancia (Uhr, 2006). Una segunda cámara permite una segunda lectura de los proyectos de ley y provee una segunda opinión respecto a los contenidos y consecuencias potenciales de las iniciativas. De este modo, la doble revisión tiene como objeto mejorar la calidad de la política pública e introducir un mayor control y balance en el proceso de decisión.

Más allá de las reglas de elección y la base de representación, los requisitos para ser elegido y de las atribuciones de cada cámara, el aspecto definitivamente central en el proceso de toma de decisión bicameral reside en el juego entre ambas cámaras y el presidente. Si bien en muchos países del mundo (por ejemplo, Gran Bretaña) las cámaras altas han quedado subordinadas a las cámaras bajas, reservándose solamente el poder de reconsideración o de demora, ese mínimo papel altera el funcionamiento del proceso de toma de decisión mucho más allá de lo que un enfoque centrado en incongruencias y simetrías puede prever (Tsebelis y Money, 1997: 54-69). En este sentido, incluso en sistemas con cámaras altas dotadas de menos poderes que las ba-

1. En julio de 2008, luego de cuatro meses de conflicto con el sector agropecuario, la presidenta de Argentina envió al congreso un proyecto de ley sobre retenciones móviles a las exportaciones. A pesar de que el oficialismo contaba con mayoría absoluta en ambas cámaras, el proyecto fue aprobado por diputados pero rechazado en el Senado. Se conjetura que el fracaso del oficialismo se debió en parte a las presiones de la opinión pública. La visibilidad y mediación del conflicto provocó que incluso algunos senadores oficialistas votaran en contra del proyecto.

jas, la existencia de dos cámaras introduce una pausa en la elaboración de la política pública y demora la decisión para permitir que los actores políticos y sociales se expresen, de modo tal que se evalúe y reconsidere una política pública (Patterson, 1999).¹

En general, los países latinoamericanos han adoptado diferentes formas en que la legislación «viaja» de una cámara a la otra. Ambas cámaras funcionan indistintamente como cámaras de origen y cámara de revisión, con la excepción de algunas atribuciones de iniciativa específica ya consideradas. Esto significa que en cualquiera de ellas puede iniciarse un proyecto de ley, quedando la otra con el papel de cámara revisora.

Cuando se inicia un proyecto de ley en una cámara y éste es aprobado por las mayorías requeridas, el proyecto con media sanción se envía a la cámara revisora. Ésta puede aprobar (*a*), modificar (*m*) o rechazar (*r*) el proyecto. Los poderes y atribuciones de la cámara revisora varían, por lo general, en todas las constituciones latinoamericanas, pero se ajustan a estas tres alternativas de acción en el momento de la decisión. La aprobación directa del proyecto por la cámara revisora no plantea mayores especificidades. Ahora bien, los sistemas bicamerales latinoamericanos (y en general de todos los sistemas bicamerales del mundo) presentan procedimientos disímiles para continuar con el proceso legislativo cuando la cámara revisora modifica o rechaza un proyecto aprobado por la cámara de origen. Es decir, existen variaciones institucionales entre los países para resolver las divergencias de opiniones entre las cámaras y para poder arribar, en efecto, a una decisión legislativa.

Al respecto, algunos estudios sostienen la hipótesis de que la divergencia intercameral de opiniones es una función de la incongruencia (Lijphart, 1999 y Sánchez, 2002). En este sentido, cuando la base de representación no coincida y el método de elección produzca resultados diferentes en cada cámara, mayores serán las probabilidades de que las cámaras tengan o expresen preferencias diferentes. Así es como el sistema de partidos legislativos, o la composición de los contingentes legislativos partidarios de cada cámara, tienen una relevancia especial en el estudio de la congruencia (Nolte, 2002; Sánchez, 2002). Sin embargo, este atajo conduce a algunas impresiones teóricas, metodológicas y empíricas importantes.

En primer lugar, no puede medirse una variable dependiente por los valores de la independiente. En este sentido, no se puede aceptar a la congruencia representativa como un indicador de la divergencia en las preferencias. A lo sumo puede conjeturarse que éstas estén correlacionadas, o que la incongruencia produzca un impacto en la divergencia de opiniones, lo cual habría que demostrar empíricamente. Pero de ningún modo puede reemplazarse la medición de una variable por otra o subsumirla como un indicador adicional.

En segundo lugar, se asume de este modo que un miembro de un partido tiene exactamente las mismas preferencias que cualquier otro de sus miembros; lo cual sólo es correcto en caso de que la cohesión de un partido sea per-

fecta. En otras palabras, dadas las preferencias de los miembros de un partido se asume que la varianza, respecto de un punto medio de opinión, es nula (Morgenstern, 2002: 445). De este modo, conviene prestar atención a las instituciones que procesan el disenso entre las cámaras y analizar su rol estratégico, antes que proponer una tipología que basa su potencial por el promedio de todas las características.²

Una vez que la divergencia de opiniones entre ambas cámaras ocurre, los sistemas bicamerales están dotados de diferentes instituciones y prácticas para dirimir la diferencia.³ Existen al menos cuatro patrones generales de resolución dependiendo de quién tiene el poder de agenda, los puntos de vetos y quién tiene la última palabra.

La primera situación se da en caso que la cámara revisora tenga una opinión diferente y entonces el proyecto deba regresar a la cámara de origen para expedirse al respecto. Con algunas variaciones este es el juego constitucional de Argentina y Brasil, en donde la cámara de origen tiene la posibilidad, en caso de diferencia, de quedarse con la última palabra. En Argentina si la cámara de origen logra insistir en su proyecto original con una mayoría calificada de 2/3 prevalece su posición, en caso contrario prevalece la decisión de la cámara revisora. En Brasil, la cámara de origen puede aprobar o rechazar la decisión de la cámara revisora por simple mayoría (1/2 + 1). En ambos casos, la cámara baja o el senado pueden ocupar el rol indistintamente de cámara de origen o de revisión (con excepción de los asuntos donde haya un poder de iniciativa exclusivo). Así en Argentina, para poder dar vuelta una decisión de la cámara revisora se requiere un esfuerzo adicional que consiste en una mayoría calificada, que no siempre puede alcanzarse, dotando de este modo a la cámara revisora con una cuota de poder extra comparativamente a la situación que se presenta en Brasil.

La segunda situación, a diferencia de la anterior, se da allí donde el proyecto es tratado en más de una vez por cada cámara. Aprobado el proyecto por la cámara de origen, se envía a la revisora que puede aprobarlo, rechazarlo o modificarlo. Si se modifica, éste regresa a la cámara de origen; ésta puede aprobarlo con sus modificaciones o bien puede insistir sobre el proyecto original mandando nuevamente el proyecto tal como fue enviado en la primera ronda. Finalmente, la cámara revisora vuelve a considerar la versión que le envía por segunda vez la de origen, teniendo que aprobar o rechazar el proyecto enviado. A diferencia del primer modelo, aquí la última decisión, por sí o por no, corresponde a la cámara revisora. Con diferentes procedimientos y reglas parciales, esta situación se da en República Dominicana, Haití, México y Paraguay; y se utilizaba en Nicaragua y Perú. En este último caso, la segunda ronda de tratamientos exigía para la insistencia de los proyecto de cada una de las cámaras el voto de las 2/3 partes de los presentes. En los demás casos, se arriba a las decisiones con la simple mayoría (1/2 + 1), dotando entonces a la cámara revisora de un plus de poder respecto de la de origen. Un sistema bicameral de

2. Valdría la pena decir algo de la disciplina. Puede haber cohesión pero no disciplina. Las preferencias pueden ser iguales para todos pero no sus opiniones (entendiendo por esto las preferencias explicitadas)

3. Como se sugirió anteriormente, entendemos que la divergencia de opiniones entre las cámaras ocurre cuando una cámara aprueba el proyecto y la otra decide modificarlo o directamente rechazarlo.

4. Tsebelis y Money (1997: 54 y 63) denominan a esta solución como sesión conjunta (*joint session*).

5. A esta situación Tsebelis y Money (1997) la denominan *conference comité*. Antes de la abolición del senado, Nicaragua poseía un sistema de resolución de las divergencias de este tipo.

6. Por esto no diríamos que es más probable que predomine la opinión de la Cámara Revisora (CR). Habría que diferenciar entonces entre «la última decisión» de la «opinión prevaleciente».

esta naturaleza prolonga el proceso de toma de decisión, pero abre un mayor número de instancias para arribar a acuerdos al mismo tiempo que introduce un mayor número de puntos de veto.

El tercer modelo posible se da cuando, después de las divergencias, el poder de agenda no recae en la cámara de origen ni en la cámara revisora, sino una asamblea conjunta compuesta por todos los representantes de ambas cámaras.⁴ Bolivia y Uruguay tienen mecanismos de resolución de diferencias de esta naturaleza; Ecuador y Venezuela solían tenerlo. En este caso, la cámara revisora con su decisión tiene la llave para abrir o no la convocatoria a una asamblea conjunta. Si se arriba a la asamblea conjunta, el resultado de la decisión se inclina hacia la cámara más numerosa. Por ejemplo, en Bolivia la cámara baja es cuatro veces más grande que el senado y en Uruguay lo es 3,19 veces más grande. En este modelo la decisión final está determinada por el tamaño relativo de las cámaras antes que por su función en el proceso legislativo (cámara de origen y revisora). No obstante, la función en el proceso puede afectar la probabilidad de que se llame a una asamblea legislativa dado que ésta es convocada por la cámara revisora. Por ello es poco probable que se la convoque cuando el Senado ocupa el lugar de cámara revisora en un proceso legislativo determinado.

El cuarto patrón que se observa en América Latina consiste en el llamado a una comisión integrada por representantes de ambas cámaras. Aquí el proceso es una mezcla de los anteriores. Si existe diferencia entre ambas cámaras el proyecto pasa a una comisión de conciliación o comisión bicameral.⁵ La diferencia con el caso anterior es que la comisión está integrada por representantes de ambas cámaras en número igual, y no por todos los miembros de las cámaras. Una vez que la comisión se expide, el proyecto nuevamente pasa a ser tratado por ambas cámaras por separado. En el caso de Colombia, para que el proyecto propuesto por la comisión de conciliación sea aprobado requiere una nueva votación por mayoría tanto en la cámara de origen como en la revisora. Si persiste la divergencia, el resultado es el mantenimiento del *status quo*. En el caso de Chile el proceso es similar, aunque consta de muchos puntos de veto adicionales, con la inclusión del presidente como actor legislativo que puede pedir volver a considerar un proyecto en medio del proceso de divergencia una nueva propuesta. En estos casos, el peso del voto que la cámara más grande posee en el caso de la sesión conjunta, se diluye y las dos cámaras pasan a tener el mismo peso en la toma de decisión.

Si consideramos los mecanismos de resolución de las divergencias, los sistemas más equilibrados en cuanto a los pesos relativos de las cámaras en la toma de decisión son Chile y Colombia. Argentina y Brasil inclinan el peso de la decisión hacia la cámara de origen, aunque Argentina es un poco más exigente en las mayorías requeridas para superar las modificaciones de la segunda cámara.⁶ República Dominicana, Haití, México y Paraguay inclinan la decisión a favor de la cámara revisora, con diferente número de rondas, mien-

tras que Bolivia y Uruguay, debido a la solución por medio de asamblea legislativa, inclinan el fiel de la balanza en favor de la más numerosa que, en ambos casos, es la cámara baja o cámara de diputados.

EL JUEGO DE LA APROBACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY

En Argentina el proceso formal de toma de decisiones requiere la concurrencia tanto de la Cámara de Diputados y el Senado como del Presidente (artículo 78).⁷ Para aprobar un proyecto de legislación ordinaria las reglas establecen que se requiere de la aprobación del mismo en cada una de las dos cámaras (Diputados y Senadores), la cuales fungen indistintamente como cámara de origen y cámara revisora.⁸ Si la cámara de origen (CO) no logra aprobar por mayoría el proyecto, éste es descartado y prevalece el *Statu Quo* (SQ) —el proyecto no puede volver a ser tratado en las sesiones de ese año—. Si, en cambio, aprobara (*a*) la iniciativa al menos con la mayoría de los votos de los legisladores presentes,⁹ la propuesta de legislación «viaja» a la cámara revisora la cual puede aprobar la propuesta recibida (*a*), hacerle modificaciones (*m*) o bien rechazarla (*r*).

Si la cámara revisora (CR) aprobara la propuesta recibida la misma pasaría al presidente (P), quien tiene 10 días para rechazarla total (*vt*) o parcialmente (*vp*) y volver a enviarla a la cámara de origen, de lo contrario la propuesta se considera un proyecto aprobado (artículo 80). El proceso legislativo se complica cuando la cámara revisora decide utilizar sus otras dos opciones: rechazarla o hacerle modificaciones.¹⁰ Si la Cámara revisora desecha totalmente el proyecto, se mantiene el *status quo* (SQ). De esta forma la Cámara Revisora puede bloquear las propuestas legislativas con las que discrepa.

Si la cámara revisora decide hacer adiciones o modificaciones al proyecto, entonces deberá indicarse el resultado de la votación. El resultado de la votación conduce a dos nodos diferentes: modificaciones realizadas con el voto de la mayoría ($m > 1/2$) o modificaciones realizadas con más de las dos terceras partes de los votos totales ($m > 2/3$) (artículo 81). En el primer caso, la cámara de origen podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o bien podrá insistir (*i*) en el proyecto original (artículo 81). En cambio, si las adiciones o modificaciones realizadas por la cámara revisora fueron introducidas con el voto de las 2/3 partes de los presentes, el proyecto pasará directamente al Poder Ejecutivo con las adiciones o modificaciones introducidas por la cámara revisora, salvo que la cámara de origen insista con el proyecto original con los 2/3 de votos de los presentes (artículo 81).

Las reglas de interacción entre ambas cámaras detalladas en la constitución no establecen un tiempo específico para el uso de alguna de las estrategias del conjunto detallado. Es por esta razón que la cámara revisora puede ampliar el

7. La Cámara de Diputados se integra de 257 diputados y el Senado se integra en la actualidad por 72 senadores. La Cámara de Diputados se elige por mitades cada 2 años. Los diputados duran en su representación cuatro años y cuentan con la posibilidad de ser re-electos en forma indefinida (artículo 50). El Senado hasta el 2001, se conformó con dos senadores por provincia electos por las Cámaras de diputados locales y por la capital por designación del Colegio Electoral. A partir de año 2001 entró en vigencia la reforma constitucional que modificó el criterio de elección de los senadores, ahora estableciendo que sean elegidos por voto directo y aumentó el número de representantes por provincia de dos a tres. Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente. El Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años (artículo 56).

8. Con excepción de «la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas» (artículo 52) y «el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema» (artículo 53) que le corresponde a la Cámara de Diputados. Por otra parte, son atribuciones exclusivas del senado «juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados» (artículo 59) y «autorizar al presidente de la Nación para que declare en estado de sitio, uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior» (artículo 60). Cámara de Diputados también tiene el privilegio de iniciativa legislativa en los proyectos de ley provenientes de iniciativa popular (Art. 39) y la consulta popular (Art. 40). El Senado tiene iniciativa excluyente en la ley de coparticipación federal (art. 75, inc. 2) y en materia de políticas demográficas y de desarrollo igualitario y equilibrado de las provincias (Art. 75, inc. 19).

9. El proceso específico consiste en primero reunir el *quórum* suficiente para sesionar. En el caso de las modificaciones al régimen electoral y los partidos políticos,

se requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de la cámara (artículo 77).

10. Ninguna de las cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la cámara revisora (artículo 81).

11. En Argentina se define «cajonear» como la acción de guardar en algún cajón, de alguna comisión o despacho, el proyecto para no ser tratado. Esto ocurre porque el artículo 82 prohíbe la sanción tácita: «La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta».

conjunto de estrategias disponibles en su turno $\{a, r, m > 1/2, m > 2/3\}$ con el simple hecho de no actuar y «cajonear»¹¹ el proyecto (c), manteniendo por inacción el sq . De este modo, son cinco las alternativas reales de la cámara revisora, y no las tres que se detallan en la constitución. Del mismo modo, la cámara de origen puede cajonear el tratamiento de un proyecto modificado por la cámara revisora además de insistir o aprobar. Sólo si la cámara revisora no lo modifica con $2/3$, va directo al presidente.

ALGUNOS EFECTOS DEL SISTEMA BICAMERAL

En comparación con otros sistemas bicamerales, el proceso de toma de decisión introduce diferentes potenciales resultados. A continuación, discuto algunos de estos efectos o consecuencias que los mecanismos institucionales disparan, y cuyo escrutinio profundo puede ayudarnos a entender en qué medida las reglas institucionales que gobiernan el proceso de decisión tienen consecuencias notables en el mismo resultado de la decisión.

1. El sistema bicameral hace más estable al sq o más difícil el cambio

Un sistema con dos cámaras impide que una simple mayoría institucional pueda determinar el resultado en una sola votación. Para poder obtener un resultado positivo en favor de alguna iniciativa o proyecto se requiere la mayoría en las dos cámaras (a veces incluso, las $2/3$ partes de los votos o de los miembros en ambas cámaras). Sin embargo, puede ocurrir que un proyecto sea aprobado por una mayoría en una cámara y empate en la otra y, por consiguiente, que el proyecto no sea sancionado (tal como sucedió en la madrugada en que el senado votó el proyecto de la Resolución 125). El sistema exige «dos victorias» para que una iniciativa pueda aprobarse. En contraposición, el sq (el resultado por defecto en caso de que no se adopte una nueva política) se mantiene aunque no supere mayoritariamente a la iniciativa propuesta. Más enfáticamente, el sq no requiere ser preferido por una mayoría frente a un proyecto para prevalecer, sólo alcanza con que el proyecto no logre la mayoría en ambas cámaras. Por ejemplo, los diputados y senadores que votaron en contra de la resolución 125 nunca fueron mayoría en ninguna de las dos cámaras, y sin embargo lograron frenar la sanción de la resolución.

Hagamos un experimento hipotético contra-fáctico. Supongamos que el congreso fuera unicameral y hubiese estado integrado por los mismos miembros que actualmente integran ambas cámaras ($257 + 72 = 329$), y además asumamos que todos éstos votan del mismo modo, es decir, que mantienen fijas sus preferencias reveladas. Con estos dos supuestos, manteniendo todos los

demás factores constantes, el proyecto recibiría 165 votos positivos contra 158 votos en contra, de tal forma que no se hubiese requerido ningún voto de empate y, la polémica 125, hubiese sido aprobada.

Es importante, entonces entender, que el resultado no dependió sólo de las preferencias de los legisladores sino de la estructura institucional que define el proceso de toma de decisión. En consecuencia, los mismos actores bajo diferentes arreglos institucionales hubieran arribado a resultados políticos diferentes.

2. El tiempo entre la decisión de una cámara y la otra afecta el cálculo de los actores

La política está afectada por dos variables estructurales esenciales: el espacio y el tiempo. La dimensión espacial o territorial de la política dominó el análisis del conflicto con el campo, como resulta obvio. Provincias del «núcleo sojero», por un lado, y gobierno nacional y sus aliados, por el otro. Pero además de la composición territorial de los intereses, el manejo del tiempo que hicieron cada uno de los actores también influyó sobre el resultado.

A medida que el conflicto se prolongaba los actores involucrados experimentaban una «pérdida» por no resolverlo: el sector agropecuario, por un lado perdía por demorar la comercialización de bienes primarios, mientras que el costo político del gobierno aumentaba por no encontrar una solución al conflicto. Encontrar una solución temprana produciría un resultado superior que encontrarla tardíamente o, peor aún, que no encontrarla. Pero ningún actor tenía incentivos para hacerlo porque ceder suponía un costo político adicional, dadas las creencias y los intereses de los actores en conflicto. En consecuencia, a ambos le convenía terminar cuanto antes, pero al mismo tiempo, les convenía que el adversario fuera el actor que cediera. Se encontraban en una situación similar a la que está caracterizada en el clásico «juego de la gallina», pero con una diferencia central: nadie cedía y el conflicto se prolongaba.¹²

El gobierno decidió ser el primero en dar un paso para salir de la situación. El proyecto fue enviado al Congreso, después de un juego reiterativo y prolongado de desgaste mutuo. Podemos especular hasta la saciedad acerca de «qué hubiera sido si...» Por ejemplo, si el proyecto hubiera sido enviado al inicio del conflicto ¿cómo habrían votado los legisladores (diputados y senadores)? Es probable que los costos que cada uno hubiese afrontado —digamos la primera semana después del 11 de marzo— fueran diferentes, y que la matriz de pagos de cada uno de los legisladores hubiese inclinado la decisión a favor del gobierno, dada la mayoría del contingente legislativo del «Frente para la Victoria» y sus aliados en ambas cámaras.

La votación en diputados dio un estrecho margen de victoria al bloque oficialista, pero a medida que el tiempo transcurría eran más y más los diputados que se mostraban indecisos acerca de mantener su posición junto al gobierno.

12. En el conocido «juego de la gallina» el resultado de equilibrio es aquél en el cual uno de los dos cede frente a la persistencia del otro. Se puede decir que, finalmente, el gobierno cedió cambiando la estrategia de confrontación. Aunque la evolución extrainstitucional del conflicto no permite elucidar con claridad en qué cedió el gobierno.

El tiempo que transcurrió entre el debate realizado en la cámara de origen y el que se produjo en la cámara revisora, abrió nuevamente una oportunidad para ejercer presión y con ello modificar la matriz de pagos de algunos senadores, que vieron como se alteraba la relación entre el costo político de respaldar al gobierno en la iniciativa o apoyar a los actores movilizados en sus distritos.

3. Los diputados y senadores tienen un conflicto acerca de quién es su principal

Los debates que se dieron en las comisiones y en el recinto, así como las exposiciones de cada uno de los oradores en la cámara de diputado y en la de senadores, generaron una enorme expectativa no sólo por el resultado particular de la votación (que vaya si tenía importancia) sino también por la calidad misma del futuro proceso político y del nuevo rol del congreso que todos esperan que se haya abierto. Sin embargo, el debate y las exposiciones de los legisladores sugieren que los incentivos que introduce el sistema electoral sobre el comportamiento de los legisladores no apuntan todos hacia la misma dirección y en muchos casos están en contradicción con algunos principios normativos.

Uno de los principios normativos al que todos dan por supuesto reside en la idea que los diputados y los senadores representan a los ciudadanos de los distritos o provincias que los eligen. Se puede considerar, de este modo, a los representantes como los agentes de los ciudadanos, y a éstos (es decir, a nosotros) como los principales de ellos. Los agentes son elegidos para llevar adelante una actividad a favor de los principales que éstos por sí mismos no pueden realizar efectivamente.

El dilema positivo, con consecuencias normativas, que enfrenta un representante es reconocer quién es su principal. Dado el sistema electoral argentino de voto por lista en distritos plurinominales de representación proporcional para elegir diputados, y del voto de lista incompleta para elegir senadores en distritos tri o binominales, el representante tiene un conflicto de lealtad con dos potenciales principales: por un lado, los ciudadanos, o mejor dicho los electores que los votarán en la próxima elección, y, por el otro, el jefe político que los colocó en puestos expectables de elección que permitieron su elección. Si bien normativamente no se pone en duda quién «debería ser» el principal, lo cierto es que positivamente la centralización de la nominación de las candidaturas introduce una presión sobre el legislador a favor de quien efectivamente le permitió ocupar un lugar en la lista partidaria que lo llevó al congreso.

Esta tensión, o dilema, es más profunda que el tratamiento superficial que en estas breves líneas se le da, pero suele ser pasado por alto contradictoriamente. Por un lado, se necesitan partidos fuertes y disciplinados (y en lo personal, el autor de estas líneas lo comparte con convicción) pero por el otro esos partidos pueden poner en tensión la lealtad respecto de quién es el principal de cada agente. Al respecto las listas plurinominales refuerzan la disciplina

partidaria y la lealtad al jefe político antes que a los electorados distritales. Mientras que el voto personalizado, que predomina en la elección de senador, somete al senador electo a la presión de considerar al distrito por encima de la disciplina partidaria.

4. Cada senador individualmente tiene más peso en la decisión que cada diputado

La situación a la que se llegó la madrugada del 17 de julio fue inducida por las preferencias de los diputados y senadores, pero también en una cierta proporción por la forma de representación bicameral y el dilema del agente principal. En el senado las provincias tienen 3 representantes cada una. Ello tiene diferentes impactos en la toma de decisión. En primer lugar, dado que cada cámara tiene el mismo peso en el proceso de toma de decisión —un voto por cámara—. El peso de un senador es igual a $1/72$ mientras que el peso de un diputado es igual a $1/257$; lo que da por resultado que en promedio el peso de cada senador es 3,56 veces mayor que el de cada diputado.

En segundo lugar, la división política que expresó el conflicto fue en gran medida un reflejo de la composición territorial del país y de las divisiones partidarias que lo atraviesan. Si comparamos los contingentes legislativos por territorio y provincia tenemos una fotografía del peso que tiene la estructura bicameral del congreso. La provincia de Buenos Aires posee un 27% de los diputados ($90/257$) mientras que, sólo por poner un ejemplo arbitrario, la provincia de Santa Cruz posee un 1,94% ($5/257$). Sin embargo, cada una tiene el 4,16% de los senadores, al igual que todas y cada una de las demás provincias. De este modo, tanto el peso de cada miembro individual como la diferencia representativa entre ambas cámaras, conducen a que un cambio de posición u opinión de un número determinado de senadores tenga un mayor impacto que un cambio en ese mismo número de diputados. Por esa misma razón, tiene un mayor impacto hacer presión sobre un senador que sobre un diputado, debido a que manteniendo el resto de los factores constantes, la contribución de cada senador en la decisión es mayor que la contribución de cada diputado singularmente considerados.

5. El vicepresidente desempata según su preferencia en caso de empate

Son extremadamente infrecuentes las ocasiones en que el vicepresidente de la Nación tiene que ejercer su voto de desempate en tanto presidente provisional del senado. No existe ningún indicio reglamentario, ni mucho menos una cláusula o artículo constitucional, que señale que éste deba votar en favor del contingente legislativo del partido de gobierno. De hecho, hasta la reforma constitucional de 1994 los presidentes y vicepresidentes se elegían en forma

indirecta por medio del colegio electoral, y allí podían surgir presidentes de un color político y vicepresidentes de otro. Después de la reforma constitucional de 1994, los presidentes y vicepresidentes se eligen en forma directa de modo tal que ambos aparecen compartiendo la fórmula en una misma boleta electoral. Pero ello no significa que pertenezcan ni al mismo partido, ni que aún perteneciendo tengan que compartir cada una de las decisiones. Al respecto, hay pruebas sobradas en el comportamiento de los vicepresidentes argentinos.

Si, como se quejaban algunos, el constituyente al darle al vicepresidente la facultad de desempatar le estaría otorgando un plus al ejecutivo en favor de sus proyectos, entonces directamente hubiese propuesto un mecanismo directo y más efectivo. Por ejemplo, podría haberse codificado que para impedir que se sancione un proyecto o iniciativa del ejecutivo la oposición debería reunir la mayoría de los votos, dando el empate como una decisión en favor del proyecto del presidente. De haber sido así, el triunfo en diputados y el empate en el senado hubiesen dado como resultado la sanción del proyecto de convertir en ley la Resolución 125. Otra vez, las reglas de decisión, no sólo las preferencias de los que deciden, tienen un peso importante en la decisión misma.

CONCLUSIÓN

El voto «no positivo de Cobos» es un ejemplo particular de un proceso más general: las instituciones afectan el juego político a modo de mecanismos que introducen incentivos sobre el tipo de interacciones entre los actores políticos. De ninguna manera esto supone que las instituciones determinan el resultado o estructuran totalmente la política. Los enfoques basados en esas simplificaciones son fácilmente objeto de críticas implacables. En su lugar, podemos pensar en actores que tienen intereses y delinean sus estrategias considerando las restricciones y las oportunidades que enfrentan. Estos «tratan de hacer lo mejor que pueden» para alcanzar sus objetivos, pero dentro de un marco regulado formal e informalmente, recurriendo a «jugadas limpias y a veces sucias» (North, 1993). No obstante, muchas veces se equivocan. Lo que sucedió esa madrugada dispara un interrogante político sustantivo: ¿qué tipo de incentivos positivos tienen los actores políticos relevantes y en qué medida esos incentivos están alineados con los horizontes normativos que damos por supuestos? *

BIBLIOGRAFÍA

- BUCHANAN, J. y TULLOCK, G. (1993). *El cálculo del consenso*, Barcelona: Planeta Agostini.
- COLOMER, J. (2000). *Instituciones Políticas Comparadas*, capítulo 4, Barcelona: Ariel.
- IMMERGUT, E. (1992). «Institutions, Veto Points and, Policy Results. A comparative Analysis of Health Care», *Journal of Public Policy*, Nº 10, págs. 319-416.
- LINZ, J. (1994). «Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué Diferencia implica?». En: LINZ y VALENZUELA (comps.). *La crisis del presidencialismo*, págs. 25-143, Madrid: Alianza.
- LIJPHART, A. (1999). *Pattern of Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- LLANOS, M. (2002). «El bicameralismo en América Latina», *Arbeitspapiere*, # 5, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- MORGENSTERN, S. (2002). «Explaining Legislative Politics in Latin America». En: MORGENSTERN y NACIF (eds.): *Legislative Politics in Latin America* (págs. 413-445), Cambridge: Cambridge University Press.
- NOLTE, D. (2002). «Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado». En: *Arbeitspapiere*, # 4, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- PATTERSON, S. y A. MUGHAN (eds.) (1999). *Senates, Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio: Ohio State University Press.
- RASMUSEN, E. (1996). *Juegos e Información. Una introducción a la teoría de juegos*, México: Fondo de Cultura Económica.
- REYNOSO, D. (2010). «La diversidad institucional del bicameralismo latinoamericano». En: *Perfiles Latinoamericanos*, Nº 35, págs. 105-144, México: FLACSO.
- TSEBELIS, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*, Russell Sage Foundation.
- TSEBELIS, G. y J. MONEY (1997). *Bicameralism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- UHR, J. (2006) «Bicameralism». En: RHODES, BINDER y ROCKMAN (ed.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*, págs. 474-494, Oxford: Oxford University Press.