

EL CONGRESO DE LA DEMOCRACIA, LA DEMOCRACIA EN EL CONGRESO

CON EL FOCO EN EL PODER LEGISLATIVO NACIONAL, EL ARTÍCULO PERMITE OBSERVAR CÓMO SE DESARROLLÓ SU FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL ANTE LA SANCIÓN DE NORMAS DE VARIADOS ORÍGENES Y ORIENTACIONES POLÍTICAS, Y QUE FUERON DE RELEVANCIA PARA LA AGENDA PÚBLICA.



por **JOAQUÍN FORESTI**. Licenciado en Estudios Políticos por la Universidad Nacional de General Sarmiento. Becario doctoral del CONICET y candidato a doctor en Sociología por la EIDAES-UNSAM. Docente en la UNGS.



Luego de décadas de inestabilidad política, marcadas a fuego por proscripciones, dictaduras militares y gobiernos de facto, nuestro país inauguró en diciembre de 1983 un prologando período de ejercicio de la democracia representativa. Desde entonces se escogieron siete presidentes constitucionales a través de elecciones y se renovaron en veinte oportunidades las cámaras legislativas nacionales. A pocos meses de cumplir 40 años de la recuperación democrática, se nos presenta un escenario más que atractivo para reflexionar crítica y pluralmente sobre el devenir de los resortes institucionales de nuestra democracia. En particular, propondremos como eje analítico al Poder Legislativo nacional (PLN), con el fin de ponderar sus características de funcionamiento, algunos de sus hitos históricos y desafíos por delante.

En una definición introductoria, cabe señalar que el Congreso de la Nación Argentina es un órgano bicameral conformado por 329 miembros, divididos entre 72 senadores y 257 diputadas. Mientras el Senado reparte tres escaños por cada distrito provincial electoral (las veintitrés provincias más la CABA) y es presidido por el vicepresidente de la Nación, la Cámara de Diputados distribuye sus bancas de manera proporcional según la población de las provincias y es presidida por un miembro del propio cuerpo, escogido por mayoría simple. De acuerdo con la Constitución Nacional –reformada parcialmente en 1994–, quienes integran ambos cuerpos legislativos pueden ser reelegidos de forma ininterrumpida e indefinida. Los senadores tienen mandatos con una duración de seis años y sus bancas se renuevan de a tercios, al tiempo que las diputadas tienen un período de cuatro años y su cuerpo legislativo se renueva por mitades, también cada dos años. En cuanto a la composición de listas, la ley 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, sancionada en 2017, establece que se deben ubicar de manera intercalada a mujeres y varones que aspiran a ocupar las bancas. De este modo, la legislatura argentina emerge como la de mayor equidad de género en Latinoamérica, aunque eso no necesariamente se corresponde con la distribución de posiciones de poder dentro las cámaras, ya que las mujeres han enfrentado crecientes dificultades para ocupar las presidencias de las comisiones y de los bloques legislativos.

Siguiendo un clásico trabajo de Hipólito Orlandi (1998), entendemos que los poderes legislativos cobran relevancia trascendental para los sistemas políticos debido a que representan un ámbito institucional donde se controlan múltiples procesos

institucionales y donde se debate la orientación de un consistente entramado de políticas fiscales, impositivas, productivas, laborales, sociales, etc. A su vez, se trata de un terreno donde suelen expresarse demandas de diversos actores sociales, económicos y corporativos, así como también las disputas entre los partidos (hoy devenidos en coaliciones) que ordenan la competencia política nacional. En torno a su dinámica interna, Ernesto Calvo (2013) señala que las reuniones de bloque y de comisión se erigen como espacios donde líderes legislativos y representantes del Ejecutivo sellan acuerdos políticos, seleccionan proyectos a debatir y deciden las reglas de consideración y sanción que regulan el trámite de las leyes nacionales. Es en este ámbito donde, según sugiere la politología institucionalista, se construye buena parte de los acuerdos y mediaciones que permiten la aprobación de leyes nacionales.

Ahora bien, es menester advertir que la centralidad política del PLN ha sido (y continúa siendo) tema de discusión, producto de estar inserto en un régimen presidencialista. Tal es así que, al igual que en otros países de la región, el Congreso argentino fue catalogado durante los años ochenta y noventa por algunos referentes del campo académico como una institución “débil”, debido a los poderes especiales y las facultades legislativas que detentan los presidentes (por ejemplo, la iniciativa de ley, la capacidad de veto y el uso de decretos). Lejos de estas apreciaciones, consideramos que la legislatura argentina adquiere una profunda relevancia política, puesto que, aun en países presidencialistas, el funcionamiento de los sistemas políticos descansa, al menos en parte, en la construcción de acuerdos parlamentarios. Esto se potencia en coyunturas donde el partido o coalición que conduce el Ejecutivo lo hace sin contar con mayorías propias estables en el Congreso, cuestión que resulta bastante recurrente desde el '83 a esta parte.

A la luz de estas consideraciones, creemos pertinente volver sobre algunos momentos de nuestra historia parlamentaria para dar cuenta del protagonismo del PLN. Si bien los debates legislativos que presentamos son meramente ilustrativos y para nada representan la totalidad de iniciativas discutidas en el Congreso, se trata de un conjunto de leyes y proyectos que agitaron álgidas discusiones en el espacio público. Iniciativas cuya aprobación estuvo sujeta a arduas negociaciones entre el Ejecutivo, las fuerzas parlamentarias, los gobernadores y, en ciertos casos, actores socioeconómicos. Medidas que fortalecieron la identidad política de distintos gobiernos, o bien, a la inversa, condicionaron sus debacles electorales o derrumbes anticipados.

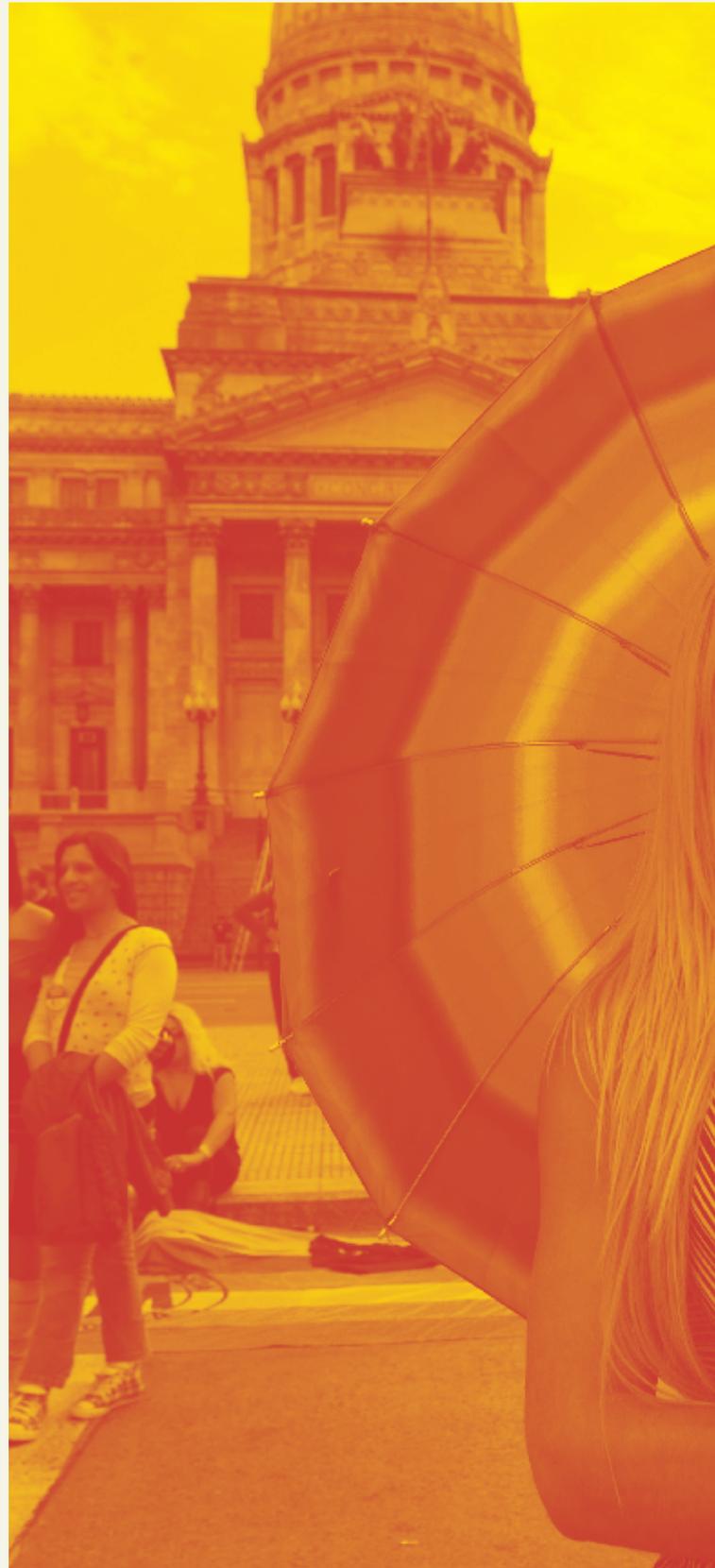
Consideramos que la legislatura argentina adquiere una profunda relevancia política, puesto que, aun en países presidencialistas, el funcionamiento de los sistemas políticos descansa, al menos en parte, en la construcción de acuerdos parlamentarios.

Un Congreso de marchas y contramarchas

El gobierno de Raúl Alfonsín tuvo como desafío inicial remover las telarañas de un PLN que había mantenido sus puertas cerradas durante siete años de intervención militar. En este marco, el Presidente avanzó con medidas que sentaron las bases para investigar delitos cometidos durante la última dictadura, tal fue el caso de la anulación de la Ley de Autoamnistía –firmada por los militares antes de abandonar el poder– y la sanción de la Ley de Ordenamiento Institucional y Defensa de la Democracia de 1984. En paralelo, impulsó leyes que otorgaban rango constitucional a distintos tratados internacionales de derechos humanos, apuntando a una mayor proximidad con los organismos de DD.HH. Sin embargo, tras el Juicio a las Juntas de 1985 y los levantamientos militares carapintadas, el gobierno envió al Congreso las leyes de Punto Final (1986) y Obediencia Debida (1987). Apoyadas por gran parte del arco político-legislativo, las “leyes del perdón” erosionaron el vínculo del alfonsinismo con los organismos de derechos humanos y evidenciaron sendas limitaciones del gobierno para imponerse frente a las FF. AA. Así como aconteció con la política de DD.HH., el radicalismo vio afectados otros puntos de su agenda legislativa producto de álgidas disputas política que tuvieron su correlato en el PLN. Recién iniciada su gestión, Alfonsín conquistó la media sanción de una ley que aspiraba readecuar las elecciones de los sindicatos, su composición interna y, tocando una fibra fundamental, intervenir las modalidades de manejo de las obras sociales. Esta medida, que nunca logró ser aprobada por un Senado de mayoría peronista, desencadenó un fuerte conflicto con el sindicalismo y motivó el primero de los trece paros que la CGT realizó entre 1983 y 1989. Algo relativamente similar aconteció a fines de 1987, cuando el Senado rechazó un proyecto de ley que proponía la privatización parcial de algunas empresas de capital nacional (ENTel, Aerolíneas Argentinas e YPF). Esta discusión –que evidenció un claro viraje ortodoxo en la política económica del alfonsinismo– representó una derrota legislativa para un gobierno que empezaba a sumergirse en las aguas turbulentas de la crisis.

Con un país arrasado por la hiperinflación, Carlos Menem aceptó asumir la presidencia de forma anticipada tras establecer una serie de acuerdos con el propio Alfonsín. De este modo, entre agosto y septiembre de 1989, el PEN recibió el apoyo de la bancada radical para aprobar las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica, y en marzo de 1991 para

sancionar la Convertibilidad. Tras obtener resultados favorables en el corto plazo en materia de inflación, el menemismo avanzó entonces en una serie de medidas de apertura económica recomendadas por el “Consenso de Washington” para países de América Latina. Como bien señala Sebastián Etchemendy (2001), la implantación de estas políticas fue dispar en cada país y dependió, entre otras cuestiones, de las negociaciones con los actores socioeconómicos afectados. La CGT resultó entonces un actor clave para aprobar leyes que tuvieron un impacto regresivo en el sistema previsional y el mercado de trabajo. No obstante, estos procesos no estuvieron exentos de marchas y contramarchas, que desembocaron en algunas dificultades para el tratamiento de las leyes. En el primer caso, la reforma previsional estuvo quince meses en el Congreso y su aprobación estuvo sujeta, según sugiere Guillermo Alonso (2000), a la incorporación del sindicalismo cegetista en el esquema de las AFJP. En tanto, de los veinte proyectos de ley que organizaban la reforma laboral, nueve fueron “cajoneados” en las comisiones legislativas. Algo similar aconteció con el proceso de las privatizaciones, donde el menemismo encontró limitaciones para aprobar algunos de sus proyectos, luego de no llegar a consensos en las filas legislativas del justicialismo, o bien por la resistencia del radicalismo en las cámaras. Las medidas de apertura económica profundizadas durante el ciclo menemista y continuadas en la breve presidencia de Fernando de la Rúa arrojaron un aumento masivo de la pobreza y la desigualdad en el país, al calor de una creciente vulnerabilidad en el mercado de trabajo y un notorio desgastamiento de las capacidades estatales. No obstante, tras la crisis de diciembre de 2001, los sucesivos gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner encontraron en el Congreso un territorio para revertir, al menos en parte, la orientación y el resultado de algunas de estas reformas. Desde el Ejecutivo se impulsaron entonces proyectos que regularon el mercado de empleo, tal fue el caso del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (2003) y la ley de Ordenamiento Laboral (2006). En paralelo, el kirchnerismo también avanzó en un proceso de creación y renacionalización de empresas públicas, llevando discusiones emblemáticas al Congreso como la de Aguas Argentinas (2006), Aerolíneas Argentinas y Austral (2008) o YPF (2012). Asimismo, para fines del año 2007, el oficialismo acercó posiciones con el sindicalismo, ya dividido entre las fracciones de la CGT y la CTA, para aprobar una ley previsional que reestatizó el sistema de jubilaciones y pensiones. No obstante, es dable también señalar que el kirchnerismo tuvo en el PLN algunas de sus tensiones más significativas con el sindicalismo, especialmente a partir del año 2012, tras varios capítulos del debate por el Impuesto a las Ganancias (Corral y Wiczycyckier, 2020).





Aunque no exento de victorias y derrotas, es evidente que el kirchnerismo asumió su agenda legislativa como un sello de su proyecto político. En este sentido, pueden distinguirse las derogaciones de las “leyes del perdón” y los indultos firmados por Menem, así como también una serie de normas que contribuyeron a un proceso de recuperación de la memoria en torno a los acontecimientos de la última dictadura. A su vez, las leyes de Educación Sexual Integral (2006), Matrimonio Igualitario (2010) e Identidad de Género (2012) ampliaron las bases de sustentación del gobierno y permitieron el alistamiento de nuevas generaciones militantes en el proyecto kirchnerista. A la inversa, el kirchnerismo tuvo uno de sus fracasos más trascendentes con la resolución 125 en 2008, al calor de un proceso de movilización que aglutinó a las principales cámaras empresariales agrícolas. Esta dura derrota legislativa, además de provocar un quiebre al interior de los bloques legislativos oficialistas y contribuir a una merma de apoyos para el Ejecutivo en el Congreso, también acrecentó la polarización política a nivel nacional.

Como puede observarse, el recorrido legislativo del kirchnerismo tuvo también sus momentos de marchas y contramarchas. Tal es así que, ante distintas coyunturas, el Ejecutivo necesitó reconstruir sus alianzas en el Congreso para conquistar la aprobación de leyes nacionales. Tras la derrota en la 125, creció notablemente la vocación negociadora del gobierno con el fin de construir una “nueva mayoría”, logrando así el apoyo de aliados eventuales (como los denominados “radicales K”) en el debate específico de algunas leyes. Lo mismo aconteció entre 2011 y 2013, según sugiere Paula Bertino (2013), cuando el Frente para la Victoria conquistó la aprobación de sus proyectos trazando una estrategia que priorizaba acuerdos puntuales con bloques minoritarios de partidos provinciales y terceras fuerzas con localización territorial. La emergencia de estos espacios legislativos puede ser leída como un corrolato de la fragmentación y desnacionalización que vivió el sistema de partidos en la Argentina, especialmente luego de la crisis de 2001. En este marco, Ernesto Calvo y Marcelo Escolar (2005) señalan como proceso saliente la creciente territorialización de la política, cuestión que contribuyó a resquebrajar las dos principales identidades partidarias nacionales (PJ y UCR) y ramificar también la actividad política en provincias cuyos mandatarios ganaron margen de acción en distintos terrenos, entre ellos el PLN.

Durante la gestión de la Alianza Cambiemos, los gobernadores ocuparon entonces un lugar trascendental en la consecución de acuerdos parlamentarios que permitieron la aprobación de leyes clave para el Ejecutivo. El gobierno de Mauricio Macri, que tuvo la particularidad de ser el primero de la era democrática en atravesar todo su mandato en condición de minoría en ambas

cámaras del Congreso, conquistó en gran parte estos apoyos a partir de la distribución de recursos fiscales vía transferencias y concreción de obra pública. Asimismo, el oficialismo usufructuó la fragmentación y división de la oposición en el PLN, tras los distanciamientos trazados entre un grupo de diputados y senadores referenciados en la ex presidenta de la Nación y otro encolumnado detrás de los propios gobernadores justicialistas, cuyos legisladores se presentaban como referentes de un “peronismo federal”. En este nuevo marco de alianzas, el primer proyecto que envió Macri al Congreso fue la derogación de las leyes “Cerrojo” de 2005 y Pago Soberano de 2014, dos medidas con las que el kirchnerismo había organizado el proceso de reestructuración de endeudamiento externo heredado de los años noventa. Durante esta discusión, el oficialismo obtuvo una abultada victoria legislativa gracias al acompañamiento de las bancadas del peronismo federal y el Frente Renovador, las cuales argumentaron su voto en favor de la “governabilidad nacional”. Algunos de estos apoyos fueron reeditados en otros debates legislativos del período 2016-2017, como la ley “Ómnibus” –que contenía un blanqueo de capitales y la “reparación histórica” a los jubilados– y la modificación en la ley de Impuesto a las Ganancias. No obstante, el oficialismo necesitó de acuerdos más trabajosos en las comisiones para destrabar los desacuerdos de las fuerzas que se presentaban como “dialoguistas” en las cámaras, así como también para incorporar a la CGT en tanto posible actor de veto de las medidas.

Tras obtener triunfos electorales importantes en las elecciones intermedias de 2017 y ver mejorada su posición en el PLN, el gobierno de Macri manifestó las expectativas de avanzar en un proceso de profundas reformas socioeconómicas. De esta

manera, giró al Congreso un proyecto de reforma previsional que, como tema más controversial, proponía una modificación regresiva del cálculo de haber jubilatorio. En este marco, Cambiemos necesitó de una trabajosa negociación con los gobernadores justicialistas para lograr aprobar, de forma considerablemente ajustada en la Cámara baja, una propuesta que había cosechado amplios rechazos en la opinión pública. El oficialismo obtuvo entonces un triunfo pírrico, en medio de sesiones parlamentarias que estuvieron marcadas a fuego por la represión a las protestas que se realizaban en las afueras del Congreso.

La reforma previsional representó entonces un gran parteaguas para la gestión de Macri, producto de la consecución de una estrategia de mayor articulación de las fuerzas opositoras y el vuelco de sus antiguos aliados en las cámaras. Esta y otras discusiones del ciclo Cambiemos, como fueron los casos de las leyes de Emergencia Ocupacional (2016) y Emergencia Social (2016) o la ley Anti-Tarifazos (2018), ilustran casos interesantes donde la protesta social operó como un condicionante del comportamiento legislativo. Ya en el gobierno del Frente de Todos, este aspecto también pudo visualizarse y con mucho vigor durante las discusiones por la despenalización del aborto hacia fines del 2020. En este marco, se produjo la conformación de dos importantes coaliciones de actores sociales que sostuvieron posiciones contrarias respecto de la medida, movilizándolo su capacidad de *lobby* y repertorios de protesta. A su vez, este debate presentó otra particularidad más que interesante, en tanto quebró el tradicional clivaje oficialismo/oposición y evidenció claras fluctuaciones en la disciplina de los bloques legislativos en las cámaras.

El recorrido histórico presentado evidencia un Congreso en constante movimiento y con capacidad de aprobar legislaciones que adquirieron una creciente relevancia para la vida política nacional.

Reflexiones y desafíos finales

Durante los últimos cuarenta años, el PLN representó un territorio privilegiado para la construcción de acuerdos que contribuyeron al ejercicio de gobierno, aunque también emergió como un espacio de disputa donde se dinamizaron conflictos de distinto tipo. En este sentido, el recorrido histórico presentado evidencia un Congreso en constante movimiento y con capacidad de aprobar legislaciones que adquirieron una creciente relevancia para la vida política nacional. A la luz de estos señalamientos, se puede caracterizar al PLN como una arena dinámica y contingente, donde el tratamiento de ciertas leyes bien pudo devenir en batallas políticas que cruzaron múltiples actores, ámbitos y lógicas de acción, en vistas a conquistar apoyos y neutralizar disidencias. En una perspectiva más amplia, también podemos identificarlo como una institución constituida y resignificada moralmente por los actores que la habitan, así como por quienes influyen en su funcionamiento estando incluso por fuera de sus perímetros. Ahora bien, sin negar su trascendencia y los impactos de sus decisiones, debe advertirse que nuestra legislatura tuvo momentos de sendas limitaciones para responder ante una serie de problemas sociales y económicos (como los altos niveles de pobreza y desigualdad), los cuales hoy por hoy se presentan como estructurales y déficits claros de nuestra democracia. A nuestro entender, esto no responde necesariamente a la “inhabilidad” o “incapacidad” institucional del Congreso para sancionar legislación, sino, más bien, a las marchas y contramarchas que protagonizaron los distintos gobiernos y el papel que cumplieron sus respectivos actores de apoyo/veto a lo largo de estos cuarenta años. De aquí en adelante, en un contexto aún signado por las heridas de una pandemia global sin precedentes y el recrudecimiento de la polarización política de cara a la contienda electoral 2023, resultará entonces más que pertinente seguir de cerca los movimientos de un PLN que parece erigirse, en determinadas coyunturas, como una caja de resonancia de los humores sociales y políticos de nuestro país.

Referencias bibliográficas

- Alonso, G. (2000). *Política y Seguridad Social en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires-Madrid: Miño y Dávila editores.
- Bertino, P. (2013). “Sin lugar para los débiles. Lealtades, disciplina partidaria y coaliciones amplias en el Congreso argentino (2011-2013)”. *Iberoamericana*, 51, pp.185-9.
- Calvo, E. (2013). “Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino”, en Carlos H. Acuña (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Calvo, E. y M. Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Corral D. y G. Wiczzykier (2020). *El impuesto maldito vs. la aristocracia obrera: el conflicto por Ganancias, del kirchnerismo a Cambiemos*. Los Polvorines: Ed. UNGS.
- Etchemendy, S. (2001). “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”, en *Desarrollo Económico*, N° 160, vol. 40, pp. 675-706.
- Orlandi, Hipólito (1998). “Parlamentos y Congresos”, en Orlandi, Hipólito (comp.). *Las instituciones políticas de gobierno*, Buenos Aires, Eudeba.

