

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales.

Incidencia de las mayorías parlamentarias en el éxito del Ejecutivo.

Análisis de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner

Alumno: Federico Roberto Tassara.

Tutor: Javier Zelaznik.

Firma del tutor:

Junio, 2012

ABSTRACT.

El presente trabajo estudia las relaciones que se presentan entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en un sistema presidencialista, donde el Presidente tiene importantes atribuciones legislativas. Especialmente el trabajo se basa en analizar sobre el impacto que genera los diferentes tipos de gobierno en la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo para lograr imponer su agenda política.

A diferencia de otros trabajos, no se toma únicamente la tasa de éxito que logra el Poder Ejecutivo en pasar sus proyectos a través del Congreso, sino que en el presente trabajo se presenta un análisis más exhaustivo de lo que representa el éxito presidencial, integrando como parte del mismo, a la calidad que presentan los proyectos, es decir, los objetivos del mismo. Evaluando el grado de modificaciones y la características de las mismas. Esto se logra mediante la utilización de índices que analizan las modificaciones que han sufrido los proyectos que han sido sancionados por el Congreso.

El análisis consiste en analizar el primer mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, el que va desde el 2008 hasta el 2011, ya que en él se puede observar un cambio de gobierno que permite analizar cada uno de los tipos de gobierno en un único mandato presidencial.

Palabras claves: Poder Ejecutivo – Tipo de gobierno – Tasa de Éxito – Poder Legislativo.

ÍNDICE:

1. “Introducción”	5
2. “Los impactos del tipo de gobierno en las relaciones ejecutivo-legislativo.”	9
3. “Variables e indicadores para observar las relaciones Ejecutivo-Legislativo”	19
4. “Consecuencias del tipo de gobierno en el sistema político Argentino”	31
5. “Conclusión”	48
6. “Bibliografía”	52
ANEXO I.	54
ANEXO II	55

ÍNDICE DE CUADROS:

- CUADRO 1: “Relación esperada entre tipos de gobierno y el nivel de éxito del Poder Ejecutivo” 15.
- CUADRO 2: “Comportamiento esperado para los indicadores para cada tipo de gobierno” 28.
- CUADRO 3: “Conformación de la agenda parlamentaria” 30.
- CUADRO 4: “Composición de la Honorable Cámara de Diputados” 32.
- CUADRO 5: “Composición del Honorable Senado de la Nación” 33.
- CUADRO 6: “Tipos de gobierno” 34.
- CUADRO 7: “Tasa de éxito para los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo (2008-2011)” 36.
- CUADRO 8: “Tasa de éxito para los proyectos seleccionados (2008-2011)” ..37.
- CUADRO 9: “Bloques legislativos que forman parte de la coalición junto al frente ara la Victoria” 39.
- CUADRO 10: “Tasa de modificaciones para todos los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo (2008-2011)”41.
- CUADRO 11: “Tasa de modificaciones para aquellos proyectos seleccionados (2008-2011)”42.
- CUADRO 12: “Instancias de modificaciones” 43.
- CUADRO 13: “Cantidad de modificaciones en cada instancia según el año” .45.
- CUADRO 14: “Cantidad de modificaciones por proyecto” 46.
- CUADRO 15: “Índice LESS según el tipo de gobierno” 47.
- CUADRO 16: “Índice LIS para los proyectos modificados según el tipo de gobierno”48.

1. “Introducción”.

En las elecciones presidenciales de 2007 en Argentina, resultó electa Cristina Fernández de Kirchner con poco más del 45% de los votos, obteniendo la victoria en prácticamente todas las provincias argentinas. Además de conquistar la presidencia, el Frente para la Victoria conquista también la mayoría legislativa, obteniendo la mayoría de los Diputados y de los Senadores. Al contar con una mayoría respetable en ambas Cámaras del Congreso, se esperaba que el Poder Legislativo sea un apéndice del Poder Ejecutivo, siguiendo los términos de Saiegh (2010), en donde no sólo el Congreso tendrá una posición reactiva, sino que estaría en condiciones de aprobar todas las medidas que envía en Poder Ejecutivo.

Pero, a diferencia de lo que se espera que suceda, a mediados del 2008 uno de los proyectos más importantes presentados por el Presidente en el Congreso es rechazado, se trata de un proyecto cuyo objetivo era implementar un nuevo modelo de retenciones a las exportaciones agropecuarias. Este proyecto había dividido el escenario político y social cuando la presidencia intentó, a través de un decreto, imponer las retenciones. Al no poder pasar la medida por decreto, se presentó el proyecto en el Congreso dado que de esta forma iba a ser aprobado por la cantidad de bancas con las que contaba el Frente para la Victoria.

La Resolución 125/08 fue presentada el 11 de marzo del 2008 por el Ministro de Economía con el fin de aumentar las retenciones a la exportación de granos, formando un sistema de retenciones móviles atadas al precio internacional de los granos, de modo que a medida que aumentaba el precio internacional de los granos, el valor de las retenciones aumentaban. Esto produjo un descontento del sector agrícola, llevando a 129 días de conflictividad social, encabezado las agrupaciones patronales rurales más importantes. Luego de 4 meses de conflictos con paros, cortes de ruta, manifestaciones, etc.; la presidenta anuncia el envío del proyecto al Congreso, con el fin de modificar el índice de retenciones a través de una ley. Al contar con la cantidad de bancas necesarias, el Poder Ejecutivo esperaba una sanción por parte del Congreso.

Pero a diferencia con lo que se esperaba, se observa que el tratamiento en cada una de las Cámaras trae consigo un resultado imprevisto, por un lado, se aplicaron modificaciones en

la Cámara de Diputados; y por el otro, en la Cámara de Senadores se rechazó el proyecto. Más específicamente se puede decir que el proyecto fu rechazado por el Presidente del Senado, ya que, al haber un empate en la votación entre los senadores, quien desempata es el Presidente del Senado, el Vicepresidente de la Nación.

El resultado que obtuvo el tratamiento del proyecto de ley fue el opuesto al esperado por el Poder Ejecutivo Nacional, ya que, al contar con la mayoría en ambas Cámaras, se esperaba una aprobación rápida del proyecto, lo que no sucedió. Junto con la negativa al proyecto del Ejecutivo, se rompe el sólido bloque oficialista, además varios partidos aliados del Frente para la Victoria, como el dirigido por el ex vicepresidente Julio Cobos; se distancian del Frente para la Victoria rompiéndose la coalición electoral que hizo el Frente para la Victoria en el 2007.

El tratamiento de éste proyecto, ayuda a comprender la argumentación que realiza Saiegh (2010), al señalar que las legislaturas son jugadores activos en la determinación de las políticas públicas, es decir, que el Congreso tiene una independencia del Poder Ejecutivo, sobre todo cuando se presenta la oportunidad y los incentivos para actuar independientemente al Poder Ejecutivo, en el proyecto que modifica el régimen de retenciones se puede ver la existencia de incentivos como un gran apoyo electoral por parte de aquellos que se negaban a acompañar al proyecto.

Por otra parte, el tratamiento del proyecto sobre las retenciones muestra la baja cohesión partidaria en el partido de gobierno y, mismo también la cohesión de la coalición política que integran el FPV con otros partidos pequeños. La falta de cohesión que tiene el partido de gobierno se observa claramente cuando se analiza el resultado del tratamiento del proyecto sobre las retenciones en la Cámara de Diputados donde se aprobó el proyecto con tan sólo 128 votos afirmativos contra 122 votos negativos, pero, a pesar que el FPV contaba con ésta cantidad de bancas, entre los legisladores que apoyaron al proyecto oficial no todos pertenecieron al bloque del Frente para la Victoria. Además, el proyecto aprobado no es el mismo que presentó el Poder Ejecutivo, ya que durante su tratamiento sufrió algunas modificaciones.

Por otro lado, la mayor dificultad para aprobar este proyecto se presentó en el Senado de la Nación, donde a pesar de poseer la mayoría de la Cámara, en la votación se presentó un empate y, como sucedió en la Cámara baja, entre quienes apoyaron al proyecto, no todos pertenecían al partido de Gobierno, de modo que también el partido de gobierno sufrió un desmembramiento llevando a necesitar el apoyo de otros partidos para intentar aprobar el proyecto. Pero claramente, el quiebre fundamental en esta Cámara se presenta cuando el presidente de la Cámara vota por la negativa del proyecto, lo que quiebra la alianza política que se había formado entre el FPV y un grupo de partidos, siendo el principal el liderado por Julio Cobos.

A través del seguimiento del tratamiento del proyecto de las retenciones a los productos agropecuarios se puede observar la importancia del Congreso en la generación de las políticas públicas y, por otro lado, la particularidad del sistema de partido en Argentina que permite que en un mismo período de gobierno no se pueda mantener una firme relación con el Congreso.

Hay una serie de trabajos académicos que muestran la importancia que tiene el Congreso en la formación de las políticas públicas, entre ellos se encuentran los trabajos de Tsebelis (2001), donde el Poder Legislativo es analizado como una instancia de veto relevante en el proceso de aprobación de las políticas públicas ya que debe aprobar los proyectos para que éstos sean ley. Lo que plantea que se considere relevante analizar la posición ideológica o política del Congreso frente a la del Poder Ejecutivo, esto es, observar la posición que tiene el partido o coalición de gobierno en el Congreso. Aunque claramente esto no representa la capacidad del partido de gobierno de aprobar los proyectos presentados por el mismo, porque, como se observa en el tratamiento del proyecto sobre las retenciones, contando con la mayoría en ambas Cámaras, el Gobierno no logró aprobar el proyecto.

Además de observar la composición del Congreso, como lo señala Mustapic (2000), se debe observar que grado de disciplina hay en cada uno de los partidos, sobre todo cuando se presenta un gobierno de mayoría la disciplina partidaria tiene una gran importancia porque, o bien la disciplina puede modificarnos el tipo de gobierno si en cierto momento el partido mayoritario sufre un desmembramiento; o bien, si el partido tiene baja disciplina, sus legisladores pueden no apoyar a los proyectos que presenta el partido. Por su parte

Saiegh (2010), hace hincapié en la interacción que se presenta entre los incentivos selectivos y la baja disciplina, de modo que, en partidos son una baja disciplina, si se presentan incentivos selectivos puede ocurrir que se observe una separación de algunos legisladores. Esto último puede plantearse como una posible explicación para el escenario político que dejó el fracaso del proyecto sobre las retenciones.

Los que se acaban de presentar son apenas algunos factores que afectan a las relaciones que se establecen entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Congreso, pero claramente no son ni los únicos, ni los más relevantes; ya que todos estos factores pueden ser afectados por el tipo de gobierno que se desarrolla durante un período determinado. Artículos como los de Mustapic (2000), Elgie (2001), Shugart (1995) y Neggreto (2006), señalan como el tipo de gobierno puede afectar a la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo Nacional en que los proyectos que presente en el Congreso sean sancionados.

Pero, como se observa en el trabajo de Barry Ames (2001), la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo en que sus proyectos sean sancionados, debe analizarse detenidamente el proyecto para evaluar si los legisladores la han sumado al mismo una serie de intereses propios, de modo que se observa detenidamente lo que sucede durante el tratamiento de los proyectos en el Congreso. En su trabajo de Barry Ames (2001), analiza como la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo para que sus proyectos sean aprobados, se ve afectada por la posición ideológica del Legislativo frente a la del Ejecutivo, la posibilidad que tienen los legisladores de incluir algunos puntos pork barrel, el impacto que tiene la extensión de las políticas que se presentan por parte del Poder Ejecutivo al mismo tiempo analiza el rol que cumplen los gobernadores o líderes del partido en la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo de que sus proyectos sean sancionados por el Congreso.

En el presente trabajo se analiza cuál es el impacto que tiene el tipo de gobierno en la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo de lograr que los proyectos que presente sean sancionados. Pero no basta con que los mismos hayan logrado la sanción definitiva para determinar el éxito legislativo que tiene el Presidente, sino que, por el contrario, se debe analizar cuál es la calidad del proyecto que se sancionan, es decir, si se respetan o no los intereses que perseguía el Poder Ejecutivo en el proyecto que envió al Congreso.

Por lo tanto, el presente trabajo va más allá de observar la cantidad de proyectos que presentó el Poder Ejecutivo a lo largo de los 4 años de mandato que fueron sancionados. El mismo se plantea realizar un análisis exhaustivo de los proyectos que fueron sancionados con el fin de determinar si el éxito que tiene el presidente en que sus proyectos sean sancionados, es un éxito en sus preferencias y no tanto en su capacidad de generar la aprobación de los proyectos.

En el capítulo siguiente se procede a presentar los lineamientos teóricos en los que se basa este estudio. En el segundo capítulo se hace referencia a la orientación metodológica, es decir, en él se presenta el tipo de estudio que se realiza en éste trabajo, qué variables serán estudiadas, qué indicadores son los utilizados, cuáles son las unidades de análisis de éste trabajo, etcétera. Para luego analizar los datos que se desprenden de la aplicación de los indicadores y la relación que se establece entre las variables. Para finalizar, se presenta una breve conclusión en la cual se encontrará un resumen de lo que se pudo observar a lo largo del trabajo, además de presentarse posibles hipótesis a estudiar, etc.

2. “El impacto del tipo de gobierno en las relaciones ejecutivo-legislativo.”

En el presente capítulo realizaré un repaso por parte de la bibliografía existente que analiza no sólo las capacidades del Poder Legislativo, sino que estudian la relación existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, más específicamente nos concentraremos en aquellos trabajos que buscan analizar el éxito que tiene el Presidente en que se sancionen sus propios proyectos y que sus intereses no se vean relegados. Siguiendo esta línea, presentaré en primer lugar a autores como Tsebelis (2002) y Valencia Escamilla (2006), que analizan el sistema político como un sistema que tiene distintas acciones e instancias que son puntos de veto, es decir que pueden impedir la realización de las políticas públicas. Siguiendo con un análisis de la relación que se puede generar entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, mostrando cómo el tipo de gobierno afecta al éxito del poder Ejecutivo. Por último, recorreré la bibliografía que trata a acciones o formaciones que afectan indirectamente al éxito del Ejecutivo, como podría ser el sistema de partidos, la formación ideológica, etcétera.

En primer lugar, es evidente que el éxito presidencial no reside en la figura misma del Presidente, sino que se da en la relación entre el Poder Ejecutivo y un conjunto de instituciones e instancias institucionales que son necesarias para la formación de las políticas; a estas instancias y actores, un conjunto de autores los denomina actores de vetos. Entre estos estudios se puede encontrar el trabajo de Tsebelis (2002) “Veto Players”, en donde el autor señala que las instituciones de veto no sólo deben analizarse como actores individuales, sino que algunas, como el Congreso debe analizarse como un conjunto de actores que integran el punto de veto, ya que estos puntos de veto no tienen un orden de preferencia propio, sino que se conforma con la interacción entre las preferencias de sus miembros. Esto genera, según el autor, que las preferencias que se forman para la institución de veto no tienen las mismas características que las preferencias de los actores individuales de veto como puede ser el Presidente, principalmente, porque el orden de las preferencias que se conforma es cambiante a lo largo del tiempo, dado que las preferencias de los legisladores pueden variar o, mismo la conformación del Congreso y de las mayorías se puede alterar.

Las modificaciones que pueden surgir en las preferencias de los actores colectivos dependerán en parte, de la cantidad de actores individuales, en este caso legisladores, que sean necesarios para determinar una decisión y cuál es la posición de cada uno respecto al statu quo y la propuesta que se presente para modificarlo. De esto se desprende que, contando con una mayoría en el Congreso, el Presidente tendría acceso a modificar el statu quo, ya que se espera que el conjunto de legisladores tenga un orden de preferencias igual o al menos cercano al que posee el Poder Ejecutivo. Por lo tanto no sólo es importante ver cuál es la posición del partido de gobierno en el Congreso, sino que hay que observar si los legisladores obedecen al orden de preferencias que tiene el presidente.

Por otro lado, el trabajo de Laura Valencia Escamilla (2006), consiste en analizar las relaciones que se dan entre Ejecutivo-Legislativo siguiendo los puntos de veto, es decir, los actores y situaciones de veto que cruzan las relaciones entre éstos dos poderes del Estado. Desde este punto de vista, no sólo los actores e instituciones pueden bloquear una política, sino que hay momentos en los que las políticas pueden ser vetadas por uno o varios actores.

Esto nos plantea un interrogante, ¿cómo determinar los puntos de veto que hay en un Estado en particular? Valencia Escamilla señala que estos puntos de veto son determinados por el sistema institucional, esto es, las reglas formales e informales que hay en un sistema político. Siendo las reglas formales aquellas normas de funcionamiento y organización que están estipuladas por sobre los actores, de modo que los actores deben adaptarse a ellas. Mientras que las informales, son aquellas que se forman con la interacción de los actores y que, por esta razón no son estables y no estructuran a los actores participantes, sino que por el contrario, son determinadas por ellos.

Las reglas formales, siguiendo a la autora, determinan la cantidad de actores de veto que hay en el proceso de formación de una política, quienes son aquellos actores de veto y que facultades detenta cada uno de estos actores de veto en el proceso de formación de las políticas. En Argentina, por ejemplo, se pueden encontrar que la Constitución genera, entre tantos, dos grandes actores de veto que son, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, a su vez, le da a cada uno de estos actores distintas atribuciones, mientras que el Ejecutivo cuenta con la capacidad de emitir decretos generando nuevas políticas o eliminando políticas existentes junto con la capacidad de vetar las políticas a implementarse; por su parte, el Poder Legislativo tiene como atribuciones el tratamiento de los proyectos teniendo la posibilidad de evitar su sanción con un voto negativo o evitando su tratamiento, evitando así nuevas políticas.

Entre las reglas informales que afectan directa e indirectamente a la relación entre los poderes de gobierno, se encuentra, por un lado, el sistema de partidos, y por el otro, la cohesión partidaria que existe en cada uno de los partidos políticos.

¿Cómo puede afectar el sistema de partidos? Si se presenta un sistema de partidos multipartidista, el sistema político obligará a aquellos partidos políticos que quieran aprobar y sancionar el proyecto, a buscar que otros partidos apoyen la sanción de la ley. Siguiendo a Tsebelis (2002), el apoyo de los demás partidos se dará siempre y cuando estos partidos que se busca cooptar, posean las mismas preferencias que el partido que presentó el proyecto. Según Escamilla, la capacidad de formar coaliciones depende de, por un lado, el fraccionamiento del sistema de partidos, ya que al haber más partidos en la arena política, la capacidad de veto de cada uno de estos partidos que permiten formar la coalición

aumenta. Esto provoca que, el poder que poseen algunos presidentes se vea disminuido. Pero, si bien es dificultoso lograr una coalición política, no es imposible, aunque “si llegara a existir el acuerdo, éste sería el producto de grandes coaliciones que deberán satisfacer las preferencias de todos aquellos actores o instancias capaces de bloquear el cambio político y las decisiones, o que sólo podrán ser controladas en algunas áreas, o se requeriría de grandes períodos de negociación y recompensa entre los involucrados (Ugalde, 2004).”¹

Por otro lado, se encuentra la importancia que le da Escamilla a la cohesión partidaria. Siguiendo a la autora, un sistema con partidos cohesionados, en donde prácticamente todos los miembros acompañan la posición que toma el partido y respetan el orden de preferencias que se plantean en el mismo, es probable que los legisladores del partido que presente algún proyecto acompañen al mismo, mientras que por su parte, el conjunto de legisladores que pertenecen a otros partidos no apoyará al proyecto a menos que el mismo respete sus intereses y preferencias. Pero, si no hay tal cohesión dentro del partido que presenta el proyecto, las negociaciones para que el proyecto sea sancionado comenzarán en el interior del partido, para luego, con el proyecto que acepten los legisladores del partido, se deberá negociar con el resto de los partidos o legisladores que sean necesarios para sancionar el proyecto en caso de no contar con la mayoría propia.

Siguiendo a Tsebelis (2002) y Valencia Escamilla (2006), se puede describir a los actores de veto más relevantes para el presente trabajo en Argentina a través de la observación de sus normas formales e informales. Por un lado, el Presidente goza con un gran poder legislativo además de sus atribuciones como Ejecutivo ya que, goza de poder de decreto, de veto, posee a su cargo la iniciativa presupuestaria y hasta tiene la posibilidad de lograr mayores atribuciones legislativas si el Congreso acepta delegar ciertas tareas. Con una estructura de éste tipo es difícil pensar que el Congreso puede tener un gran papel en la formación de las políticas, sin embargo posee atribuciones suficientes para influir en las políticas públicas, sobre todo a través de la posibilidad de impedir la sanción de los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo. Pero lo que posee un mayor impacto en la capacidad de veto son las normas informales del sistema político. Por un lado, la estructura del sistema de partidos, su impacto se debe a que, al haber una pluralidad de partidos, se

¹ Escamilla, Laura Valencia; “Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo.” Sociológica, año 21, número 62, septiembre-diciembre de 2006, pp. 51

dificulta la formación de coaliciones claras y estables para formar una mayoría. Por otro lado, la cohesión partidaria tiene un rol importante, ya que en Argentina, la cohesión dentro de los partidos es muy débil y puede provocar la pérdida de la mayoría. Dado la importancia de ambos poderes, para poder generar políticas que no sean trabadas por algunos de los actores de veto, es necesario formar coaliciones en las que se incluyan las preferencias del Congreso, como así también las preferencias del Ejecutivo, de lo contrario, las políticas que deban pasar por estas instancias serán detenidas.

Este trabajo hace especial énfasis en el estudio de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, más específicamente se observa cuál es la relación entre el tipo de gobierno que se presenta en un determinado período y el éxito que tiene el Presidente en que sus proyectos de ley sean sancionados. Es por eso que debemos explayarnos sobre el concepto de tipo de gobierno. Para la descripción del concepto utilizaré los argumentos que desarrolla Elgie (2001). Elgie propone observar al gobierno dividido a través de dos dimensiones analíticas, por un lado una visión que se guía por el comportamiento del Congreso frente a los proyectos del Ejecutivo; por el otro, una visión aritmética.

En lo que respecta a la primer visión, aquella que analiza el comportamiento del Congreso más que la estructura del mismo, un gobierno dividido se da cuando el Congreso desafía al Poder Ejecutivo negándose a seguir las preferencias del Presidente anteponiendo las preferencias de los legisladores. De modo que no importa si el partido tenga la mayoría del Congreso, sino que se debe evaluar cómo actúan los legisladores frente a cada uno de los proyectos enviados por el Ejecutivo. Debido a la forma en la que se debe analizar el tipo de gobierno según ésta dimensión, se presentan ciertas desventajas, la más relevante es aquella que se basa en la incapacidad de colocar al gobierno dividido en un espacio de tiempo determinado, debido a que la observación para determinar el tipo de gobierno, se produce de forma más bien coyuntural. Aunque si se puede, desde la perspectiva del comportamiento, observar una coyuntura crítica en donde comienza a perderse el apoyo mayoritario hacia el ejecutivo.

De acuerdo con la segunda visión, la dimensión aritmética, un gobierno dividido se da cuando el partido o los partidos que forman la coalición de gobierno no tienen la mayoría en el Congreso, es decir, donde el Ejecutivo no tiene garantizado el apoyo por parte del

Congreso, sino que por el contrario, el Congreso será visto como un actor en una posición desafiante al Presidente. Ésta dimensión tiene dos ventajas frente a la dimensión anterior, por un lado, se puede observar claramente cuando hay un gobierno dividido teniendo en cuenta la cantidad de bancas que tiene el partido de gobierno frente a la cantidad de bancas que tiene el partido de oposición. Por otro lado, esta observación clara de los momentos en los que hay gobierno dividido, permite que se puedan establecer períodos de tiempo en donde se mantuvo un gobierno dividido.

El problema que presenta la posición de Elgie la deja bien en claro Shugart (1995), quien argumenta que no siempre que el partido de gobierno no cuenta con la mayoría de las bancas del Congreso hay gobierno dividido, ya que puede ocurrir que ningún partido posea la mayoría, de modo que el Congreso no puede tener una postura firme, esto es, no se puede asegurar que el Parlamento apoye a los proyectos que envíe el poder Ejecutivo, ni tampoco se puede plantear que el Congreso rechace los proyectos del Ejecutivo. Cuando se presenta ésta situación, según Shugart, corresponde a un gobierno de minoría, es decir, cuando ningún partido tiene mayorías claras en el Congreso y se obligue a los actores a tener que formar coaliciones estables o ad hoc para sancionar los proyectos.

De modo que se puede observar tres tipos de gobiernos siguiendo la dimensión aritmética, estos son, un gobierno de mayoría, un gobierno de minoría y un gobierno dividido. Pero, ¿Cómo influyen estos distintos tipos de gobierno en el éxito que tiene el presidente en poder conseguir la sanción de sus proyectos? Siguiendo a Shugart, se puede observar que, cuando haya gobierno de mayoría, la probabilidad de éxito que posee el Presidente en aprobar sus preferencias será alto, ya que su partido posee la mayoría del Congreso necesaria para poder sancionar sus proyectos. Por el contrario, en un gobierno dividido, la probabilidad de éxito presidencial tenderá a ser bajo o prácticamente ínfimo, ya que el partido de gobierno no sólo no cuenta con la mayoría de los legisladores para poder aprobar sus proyectos, sino que está incapacitado de formar coaliciones porque la mayoría de los legisladores pertenecen a al menos un partido de oposición, de modo que la complejidad para aprobar sus proyectos es demasiado alta.

Mientras que, un gobierno de minoría implica un grado de éxito incierto para el poder Ejecutivo, no hay apoyo definitivo al gobierno, pero tampoco hay oposición al mismo,

debido que, para formar la mayoría en el Congreso y poder aprobar los proyectos, el partido que lo presenta, debe formar coaliciones con legisladores que pertenecen a otros partidos. Pero a pesar de la incertidumbre, se puede trazar dos posibles situaciones, por un lado se puede dar que dentro de la coalición que se forma para alcanzar la mayoría, se encuentre presente el partido de gobierno, provocando un aumento en el éxito legislativo del Ejecutivo. Mientras que otra situación que se puede presentar, es aquella que termine con una disminución de la capacidad que tiene el Ejecutivo que sus proyectos sean aprobados, ésta disminución será debido a que la coalición que se logro formar incluía a el o los partidos opositores, de modo que no acompañan al proyecto que presente el Ejecutivo. A continuación se presenta una tabla en la cual se describen los distintos tipos de gobierno y la tasa de éxito esperada.

1. RELACIÓN ESPERADA ENTRE TIPO DE GOBIERNO Y EL NIVEL DE ÉXITO LEGISLATIVO DEL EJECUTIVO.		
TIPO DE GOBIERNO	DESCRIPCIÓN	GRADO DE ÉXITO ESPERADO
Gobierno unificado o de mayoría.	Partido del presidente tiene la mayoría en el Congreso.	Alto.
Gobierno de dividido.	El Partido opositor o la coalición de partidos opositores cuentan con la mayoría en el Congreso.	Bajo.
Gobierno de minoría.	El partido de gobierno no posee la mayoría en el Congreso, pero tampoco es la oposición quien la controla	Indeterminado.

Fuente: Elaboración propia.

Aunque anteriormente se indicó la forma esperada en que los distintos tipos de gobiernos afectan directamente a la probabilidad que tiene el Ejecutivo en poder sancionar los proyectos que presenta al Congreso. Ahora bien, esta relación que existe entre éstas dos variables, no es exclusiva, sino que también se ve afectada por otras variables que se manifiestan indirectamente. En este trabajo tendremos en cuenta al menos dos de los factores que alteran el éxito presidencial en la aprobación de proyectos, por un lado, se

encuentra la cohesión partidaria. Mientras que por otro lado se presenta la posición de los distintos actores en el espectro ideológico

¿Cómo puede afectar la cohesión partidaria a la relación que se establece entre el tipo de gobierno y la capacidad que tiene el presidente en que sus proyectos sean sancionados? Para poder responder a éste interrogante se sigue el artículo de Mustapic (2000), cuyo principal argumento determina que, en un gobierno dividido, una mayor cohesión partidaria puede generar una parálisis institucional. Esto se debe que el o los partidos opositores al partido de gobierno no van a apoyar un proyecto que presente el Poder Ejecutivo ya que no responde a sus intereses políticos. Mientras que si en un gobierno de mayoría, la cohesión dentro del partido de gobierno es baja, las posibilidades que se sancionen los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo es menor a aquellas situaciones en donde el grado cohesión del partido es alto. En un gobierno de mayoría la cohesión que hay dentro del partido de gobierno es tan relevante, al punto que el partido puede perder la mayoría en el Congreso; dejando de tener la capacidad de sancionar todos los proyectos presentados por el Ejecutivo.

Nuevamente, en un gobierno de minoría, la existencia de partidos muy cohesionados puede traer consigo una dificultad de sancionar los proyectos del Ejecutivo como así también puede colaborar con los proyectos que presenta el Poder Ejecutivo, por lo tanto, se debe tener en cuenta aquí, cómo se conforma la coalición que va a permitir que un proyecto se sancione o no. A su vez, se debe tener en cuenta el grado de cohesión que hay dentro de la coalición, ya que no necesariamente la suma de partidos cohesionados da como resultado una coalición cohesionada. Por lo tanto, en un gobierno de minoría vuelve a presentarse la incertidumbre, puede ocurrir que aumente la probabilidad de que se sancionen los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo, como también, puede suceder que la probabilidad disminuya si la coalición posee una posición política cercana a la oposición.

El artículo de Badillo (2007) analiza la influencia que genera la posición ideológica frente al éxito que logran los proyectos enviados por el Poder ejecutivo de ser sancionados. En el artículo, Badillo (2007) argumenta que en los sistemas partidarios donde se presenta una gran diferencia ideológica entre el partido de gobierno y el partido opositor, cuando se forma un gobierno dividido, se va a generar más bien una respuesta negativa hacia los

proyectos enviados por el Poder Ejecutivo. Pero a su vez, un gobierno dividido con una mínima distancia ideológica entre los intereses oficialistas y los opositores, existen las posibilidades que los mismos miembros de la oposición apoyen los proyectos que presento el Poder Ejecutivo. Por otro lado, en un gobierno de mayoría, la posición ideológica no representaría un inconveniente a menos que la diferencia ideológica se encuentre dentro del partido mayoritario.

La misma observación se puede realizar sobre un gobierno de minoría, en donde, si existe una polarización ideológica muy marcada en el sistema de partidos, el gobierno va a ver limitada su capacidad de formar una coalición para poder sancionar los proyectos que presente. Mientras que si las diferencias ideológicas son menores, las dificultades para formar coaliciones disminuyen, posibilitando al Poder Ejecutivo lograr conformar una coalición que le permita aprobar los proyectos que son de su interés.

Otros estudios que se orientan a analizar las posibilidades existentes de formar coaliciones se basa en analizar el ordenamiento de los partidos políticos sobre la base de un continuo que puede ordenarse de al menos dos maneras diferentes, puede ser ideológico, es decir, que vaya de izquierda a derecha; como también puede darse sobre un ordenamiento político, yendo de una posición oficialista a una de oposición al partido de gobierno. Uno de los más importantes modelos que se basan en este análisis es el que esbozaron Shepsle y Bonchek (1997), en el que analizan la posición del llamado legislador mediano o votante mediano, es decir aquel legislador o institución que es necesario para lograr formar la mayoría legislativa con el fin de modificar el statu quo o mantenerlo. ¿Cómo es la relación que se puede establecer entre la teoría del votante mediano y la capacidad que tiene el Ejecutivo en sancionar los proyectos que presentó en el Congreso? En primer lugar, en un gobierno de mayoría, la facilidad del partido oficialista para aprobar sus proyectos se basa, según el modelo del legislador mediano, en que el partido de gobierno posee entre sus legisladores al legislador mediano, a aquél que es necesario para lograr la mayoría y aprobar el proyecto.

Por otra parte, la dificultad del gobierno dividido se presenta en que el legislador mediano forma parte de la bancada de legisladores que tienen una posición opositora al Poder Ejecutivo, de modo que al encontrarse en el extremo opuesto del continuo, las posibilidades

de modificar el statu quo se ven disminuidas notoriamente, sobre todo si las mismas buscan la posición ideal deseada por el gobierno. Entonces, como no se puede lograr la mayoría para poder sancionar los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo, o porque estos tienen que ser modificados de tal forma que sean aceptados por la oposición, el éxito en tiempos de gobierno dividido se ve notoriamente disminuido.

En un gobierno de minoría, nuevamente se puede encontrar un escenario impredecible, ya que el legislador mediano no pertenece categóricamente a la oposición, ni tampoco se encuentra dentro del arco oficialista, sino que se ubica en el centro del continuo político y tiene la capacidad de negociar con ambas posiciones y su determinación final será la que defina el éxito que tendrá el Poder Ejecutivo en que sus proyectos sean sancionados respetando sus intereses.

Por otro lado, se encuentra el trabajo de Negretto (2006) en el cuál se hace hincapié en tres factores que pueden evitar una parálisis institucional. Estos factores son, parafraseando a Negretto, la posición política del partido de gobierno, la capacidad que tiene el Presidente de defender su veto en el Congreso y el “status” legislativo de quienes integran el gabinete, o simplemente de los miembros de la coalición política.

Esto nos da la pauta que es necesario no sólo observar la relación que tiene el partido de gobierno en relación con la mayoría legislativa necesaria para que se sancionen los proyectos, sino que debe analizarse el contexto general en el que el Presidente busque imponer su propia agenda política.

Por lo tanto, para analizar el impacto que tiene el tipo de gobierno en la capacidad que tiene el Presidente en que sus proyectos sean sancionados respetando sus intereses, se debe tener en cuenta la diferenciación ideológica o política durante el período que dure un gobierno, como así también se debe tener presente el impacto que puede tener la baja o alta cohesión partidaria para el tipo de gobierno en sí mismo, como así también para el éxito legislativo del Poder Ejecutivo. De esto se desprenden las siguientes situaciones, en primer lugar puede presentarse un gobierno de mayoría donde, generalmente, el grado de éxito legislativo por parte del Poder Ejecutivo es alto. En segundo lugar, en una situación con

gobierno dividido, se espera que el grado de éxito legislativo con el que cuenta el Poder Ejecutivo sea bajo, al punto que hasta puede generarse una parálisis institucional.

Por último, frente a un escenario con gobierno de minoría se pueden presentar dos situaciones; por un lado puede ocurrir que el grado de éxito legislativo del Poder Ejecutivo sea casi tan elevado como se presenta en una situación de gobierno de mayoría, dado que la coalición que se formó para alcanzar la mayoría en el Congreso integraba al partido de gobierno. Mientras que por otro lado, se puede encontrar un escenario en donde haya un gobierno de minoría y el grado de éxito que tiene el Poder Legislativo en que sus proyectos sean sancionados se asemeje al que obtiene el Presidente durante un gobierno dividido, producto que la coalición que se forma para alcanzar la mayoría legislativa tiene una posición más opositora porque integra a aquellos partidos que se encuentran políticamente en una posición de oposición.

3. “Variables e indicadores para observar las relaciones Ejecutivo-Legislativo”.

En el presente capítulo, se presenta la metodología que guía al presente trabajo, es decir, se presentan las variables, los indicadores que permitirán medir las variables, la unidad de análisis, como se organiza el trabajo.

Los principales estudios que existen sobre el análisis de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, se encuentran dentro de la órbita de los estudios comparados, tomando como unidades de análisis, distintos Estados con diferentes sistemas de gobierno, comparando cuál es la relación que se presenta en un sistema Parlamentario con la que se presenta en un sistema Presidenciales, como bien se puede observar en Pasquino (2004), Elgie (2001). Por otro lado se encuentran estudios que analizan las diferencias que se presentan entre sistemas de gobierno semejantes, pero con diferentes normas institucionales, como se puede observar en el trabajo de Elgie.

Otra posible unidad de análisis en estos estudios comparados son períodos presidenciales dentro de un mismo Estado. En esta serie de estudios se pueden encontrar trabajos que marcan las diferencias que existen en la relación Ejecutivo-Legislativo entre distintos

mandatarios pertenecientes a diferentes partidos, como hace Ana María Mustapic (2000) cuando analiza las presidencias de Raúl Alfonsín con la de Carlos Menem.

El presente análisis, se basa en analizar un mismo mandato de gobierno, un mismo Estado, cuyo sistema de gobierno y normas institucionales no han variado. Esto es lo que diferencia a este trabajo con respecto a los trabajos presentados anteriormente, donde la comparación que se realiza entre distintos sistemas, o distintas presidencias o diferentes Estados, lo que no permite determinar directamente el impacto que tiene el tipo de gobierno sobre la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo de lograr que sus proyectos sean aprobados por el Congreso. Por lo tanto, en éste trabajo se analiza el impacto de una variable sobre otra en un contexto de *ceteris paribus*, ya que aquellas variables que afectan indirectamente al impacto que tiene el tipo de gobierno, como pueden ser las normas formales e informales de uno o distintos sistemas políticos, se mantienen constantes. Particularmente la unidad de análisis que se analiza, es el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, aquél que comienza a finales del año 2007, el 10 de Diciembre de 2007 para ser más exacto; y finaliza el 10 de Diciembre de 2011.

¿Por qué se estudia un solo mandato de gobierno? La particularidad de éste período presidencial consiste en que, en el transcurso de estos cuatro años el gobierno pasó de ser un gobierno de mayoría, contando con la mayoría de las bancas en el Congreso, a perder la mayoría que poseía en ambas Cámaras relegando la posibilidad de aprobar los proyectos que presentaba el Poder Ejecutivo. El punto crítico para el gobierno de Cristina Fernández se dio en el 2008 luego de la presentación de la resolución 125/2008 y del tratamiento del proyecto, que pretendían implementar un sistema de retenciones móviles.

Además de la crisis política que se desato en el 2008, el Frente para la Victoria pierde el control de la mayoría de las bancas en el Congreso definitivamente luego de las elecciones legislativas, en las cuales además de perder en la mayoría de las provincias en las que se elegían miembros para el Congreso, el Frente para la Victoria perdió en la provincia de Buenos Aires, donde su primer candidato era el ex presidente Néstor Kirchner, el presidente del partido, esto dejó en evidencia la crisis política que sufría el partido. Este escenario le permitió a los partidos opositores poder controlar la mayoría de las bancas del Congreso. Por lo tanto, en éste mismo mandato se puede observar el cambio que se produce

en el tipo de gobierno sin que haya habido un cambio institucional, lo que significa que el impacto del tipo de gobierno no se verá afectado por un cambio en las normas formales o informales del sistema político porque no hay un cambio en las atribuciones del Congreso o del Presidente y tampoco hay un cambio en el sistema de partidos. Por otro lado tampoco se presenta un cambio en la figura del Presidente, evitando que las diferencias existentes entre distintas personas como puede ser el carisma, la relación con el partido, etc.; afecten la relación que se establece entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Como éste artículo busca analizar el impacto del tipo de gobierno sobre el éxito que tiene el Poder Ejecutivo en lograr que sus proyectos sean aprobados, la variable independiente no puede ser otra que el tipo de gobierno. Siguiendo el análisis que realiza Elgie, es preciso aclarar que el concepto de tipo de gobierno es complejo, y no se puede esbozar una definición tan amplia y a su vez precisa en un espacio limitado, por lo tanto se utiliza la definición aritmética que propone Elgie, es decir, el tipo de gobierno está determinado por la cantidad de bancas que posee cada partido en el Congreso, ya sea en la Cámara baja como en la Cámara alta. Pero, ésta variable no es dicotómica, sino que se basa en la descripción que realiza Shugart, teniendo entonces tres posibles valores, por un lado puede ser un gobierno de mayoría, cuando la mayoría de los legisladores responde al partido de gobierno. Como valor intermedio se encuentre un gobierno de minoría, que se reproduce cuando ningún partido logra por sí sólo formar una mayoría. Y por último, el tipo de gobierno puede ser dividido, es decir, cuando el partido opositor al partido de gobierno es quien controla la mayoría de las bancas en el Congreso, o al menos en una de las Cámaras de Congreso, dado que, en el sistema institucional argentino basta con que una de las cámaras no apruebe el proyecto, para que ese proyecto no sea sancionado, por lo tanto es necesario conquistar la aprobación por ambas cámaras.

Por lo tanto, el indicador que mejor se adapta para la medición de ésta variable es el número de bancas que posee el partido de gobierno en el Congreso, claro que se debe analizar desde una posición relativa, tanto con la cantidad de bancas que forman la mayoría, como con la cantidad de bancas que tiene el partido o los partidos opositores. Entonces los valores que puede obtener el indicador son dos porcentaje, que van de 1 a 100%, uno representa la cantidad de bancas sobre las que tiene control el partido que ocupa el Poder

Ejecutivo, mientras que el segundo porcentaje representa cuantas bancas tienen los partidos que forman parte de la oposición.

Pero, en el sistema político argentino, ¿Cuáles son las posibilidades para formar una mayoría que permita sancionar o rechazar los proyectos durante un gobierno de minoría? Al no ser un sistema bipartidista, el sistema de partidos en Argentina presenta algunos partidos que se ubican en el centro del espectro político, es decir, entre el gobierno y la oposición. Estos partidos del centro suelen ser partidos provinciales o son mono bloques, es decir partidos pequeños. Son los que le permiten tanto al partido de gobierno como a los partidos opositores, generar alianzas ad hoc o permanentes para alcanzar la mayoría que es necesaria para sancionar tanto los proyectos que presenta el Ejecutivo como aquellos que los legisladores quieren que se sancionen. Siguiendo al modelo elaborado por Shepsle y Bonchek, estos partidos pueden ser considerados como posibles legisladores medianos ya que son quienes marcan la posibilidad o no de sancionar los proyectos.

Una vez presentada la variable independiente, queda presentar ¿Cuál es la variable dependiente a estudiar? Y ¿Cuáles son los indicadores que se deben observar para determinar el valor de la variable dependiente y la relación existente con la variable independiente, es decir, los tipos de gobierno? En primer lugar, la variable dependiente, o, lo que el presente estudio se pretende analizar, es la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo en conseguir que sus proyectos presentados en el Congreso, sean sancionados respetando los intereses del Presidente. Para lo cual se necesita de indicadores que permitan observar el éxito que tiene el Presidente en conseguir que sus proyectos sean aprobados y el éxito del Poder Ejecutivo en lograr llevar adelante sus preferencias.

Para poder arribar a una mejor apreciación de esta variable, se van a utilizar dos indicadores. Por un lado la tasa de éxito del Poder Ejecutivo, éste indicador consiste en observar y analizar cuantos de los proyectos que fueron presentados por el Poder Ejecutivo, han sido sancionados definitivamente por el Congreso. Al ser un valor relativo, es decir, es la relación entre dos valores, la tasa de éxito puede tomar valores que van desde 0% a 100%. ¿Qué representa el valor que se obtenga a través de éste indicador en el valor de la variable dependiente? Cuanto mayor sea la cantidad de proyectos presentados por el Poder Ejecutivo que son sancionados por parte del Congreso, la tasa de aprobación para el Poder

Ejecutivo aumenta, lo que significa que el Poder Ejecutivo tiene éxito en pasar sus proyectos por el Congreso. Mientras que, cuando el valor de la tasa de éxito disminuye, se puede ver que la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo para que sus proyectos sean aprobados por el Poder Legislativo se ven disminuidas, de modo que la agenda presidencial se vea interrumpida ya sea de forma total o parcial.

Entonces este indicador, permite observar cuál es la respuesta que obtiene el Presidente por parte del Congreso a los proyectos que presenta el Ejecutivo. Por lo tanto, esta tasa es un buen indicador para observar la injerencia del tipo de gobierno en la capacidad del éxito del Poder ejecutivo en que se sancionen sus proyectos. De modo que, si se presentan las características de gobierno de mayoría, se espera que la tasa de éxito tenga un valor alto. Esto es porque la cantidad de leyes aprobadas por sobre los proyectos presentados por el Ejecutivo tendería a ser elevada, es decir, se esperaría que el Congreso apoye las iniciativas que adopta el gobierno para llevar adelante su agenda. Por otro lado, durante un gobierno dividido, se espera que la tasa de éxito sea baja, dado que la mayoría de los proyectos que envía el Poder Ejecutivo serán frenados en el Congreso, con el fin de que no se lleve a cabo la agenda política que tiene el partido de gobierno para poder imponer su propia agenda política.

Pero, ¿Qué se espera que suceda con la tasa de éxito en un gobierno de minoría? Durante un gobierno de las características de un gobierno de minoría, la tasa de éxito del Poder Ejecutivo no presenta una dirección predeterminada, no hay un patrón esperado como sí lo hay frente a un gobierno de mayoría o uno dividido. En un gobierno de minoría, la tasa de éxito estará determinada por la posición que tomen aquellos partidos que no pertenecen ni al oficialismo ni a la oposición, sino que forman parte del conjunto de partidos que se ubican en una posición intermedia en el espectro político, donde se encuentra el votante medio, aquel que define la mayoría necesaria para poder sancionar los proyectos.

Éste mismo indicador presenta una serie de inconvenientes, si bien es un índice objetivo porque se basa en la cantidad de proyectos sancionados contra los no sancionados, el principal inconveniente que registra es el siguiente, no tiene la capacidad de dar cuenta del éxito que posee el Poder Ejecutivo en que sus preferencias sean respetadas por el texto sancionado en el Congreso. Ya que, puede ocurrir que un proyecto presentado por el poder

Ejecutivo sea aprobado pero haya sufrido, durante su pasaje por el cuerpo legislativo serias modificaciones y que se hayan modificado los intereses que presentaba el Presidente, dejando de ésta forma de representar totalmente las preferencias que tiene el partido de gobierno. Es por eso que éste artículo se agrega un nuevo indicador con el fin de, en conjunto con la tasa de éxito, observar cuál es el impacto que tiene el tipo de gobierno en la capacidad que tiene el partido de gobierno en lograr una sanción definitiva de sus proyectos de ley respetando las preferencias del Poder Ejecutivo.

El indicador que facilita la observación del éxito que tiene el Presidente en que sus preferencias sean aprobadas, consiste en la interacción de dos índices que se basan en analizar las modificaciones que se realizan a los proyectos de ley durante el proceso legislativo. Uno de los índices, el Legislative Substance Scale (LESS), determina qué tipo de modificaciones se implementan al proyecto de ley estudiado, a lo largo del tratamiento por las distintas instancias, ya sean las comisiones de ambas Cámaras, como así también el plenario. El otro índice, el Legislative Input Score (LIS), analiza quiénes han introducido o apoyado las modificaciones que se le hicieron al proyecto que fue sancionado con algunas modificaciones.

El LESS es un índice que utilizan Bonvecchi et. al. (2010), el mismo se basa en el índice formulado por Barret and Eshbaugh-Soha (2007:105), denominado como BESS. A diferencia del índice BESS, el LESS consiste en otorgarle un valor, entre el 1 y el 6, a las modificaciones que se le realizaron al proyecto de ley, según el impacto que tiene la modificación en los fines que presenta el proyecto, es decir, una modificación puede no modificar la esencia del proyecto, como puede suceder lo contrario, donde la modificación logra virar el sentido del proyecto. Parfraseando a Bonvecchi et.al. (2010), los valores se distribuyen de la siguiente manera, 6 para aquellas los proyectos que no han sido modificados; 5 para aquellos que han sufrido modificaciones menores; 4 corresponde a aquellos proyectos que sufre modificaciones sustantivas pero no se afectan los intereses del iniciador; 3 si el proyecto sancionado sigue las un compromiso acordado entre el iniciador y los demás actores. El valor de 2 corresponde a aquellos proyectos que en su mayoría contiene artículos y posiciones no deseadas por el iniciador del proyecto; y finalmente el

valor de 1 se da para aquellas leyes que en su formato sancionado no cuentan con nada de lo deseado por su iniciador.

Pero, como se señala en el artículo de Bonvecchi et. al. (2010), el índice LESS tiene algunas desventajas, en primer lugar, el índice no tiene la capacidad de diferenciar entre aquellos proyectos presentados por el Poder Ejecutivo que fueron elaborados de manera sincera y aquellos proyectos que fueron elaborados de manera más estratégica, aquellos que fueron presentados teniendo en cuenta la posición de los demás actores, evitando de esta forma un rechazo en primera instancia por los demás legisladores aunque deba relegarse parte de los intereses que tiene el Presidente con ese proyecto de ley.

Otro inconveniente de éste índice es que se basa en un sistema subjetivo de calificaciones, ya que quien utiliza el índice es quien debe codificar cada ley. Es por eso que, con el fin de intentar superar ésta dificultad, LESS se basa en una escala de valores que pretende ser lo más precisa posible, definiendo claramente a que corresponde cada valor, con el fin de proporcionar un resultado lo más objetivo posible.

Además de las desventajas, el índice LESS también tiene ventajas como se señala en el artículo de Bonvecchi et al. (2010), por un lado, éste índice permite procesar y localizar todas las etapas en donde se introdujeron modificaciones. Por el otro, LESS permite comparar la naturaleza de los proyectos aprobados con los no aprobados, permitiendo una mayor comprensión de las votaciones legislativas. A pesar de las desventajas que se presentan en éste índice y, por las ventajas que se desprenden de la utilización del mismo, el índice LESS es suficientemente completo para analizar la variable dependiente del presente trabajo. Aunque la aplicación del mismo debe realizarse en conjunto con otro índice que permita indicar cuál es la posición ideológica o partidaria de las modificaciones que se introducen en el Congreso para poder obtener conclusiones más sólidas, es aquí donde toma importancia el índice LIS.

El índice LIS fue formulado por Bonvecchi y Zelaznik (2010), con el fin de determinar la orientación ideológica de las modificaciones que se le presentan a los proyectos durante el tratamiento en el Congreso. En su artículo, Bonvecchi y Zelaznik (2010) formularon el índice con tres valores posibles, tres valores que van entre el 1 y el 3. Tomando valor 1 si

las modificaciones fueron propuestas por legisladores opositores, 2 cuando las modificaciones son realizadas por la combinación de legisladores oficialistas y opositores, y tomando valor 3 cuando son los legisladores oficialistas los que proponen las modificaciones.

A diferencia de la escala de valores que correspondía al índice desarrollado por estos autores, para poder obtener una imagen que permita generar mayores y mejores conclusiones, es necesario agregar valores a los que toma el índice. El problema que presenta el índice formulado por Bonvecchi y Zelaznik (2010), es que no posibilita apreciar cuál es la relación que se establece entre el partido oficialista o la oposición y los partidos pequeños que pertenecen al centro del espectro político. De modo que en el presente artículo, los valores que puede obtener las modificaciones realizadas a un proyecto no se encuentran dentro de la escala del 1 al 3, sino que se ubican en una escala de valores que va entre un 1 y un 5. Tomando los valores 1 y 2 aquellas leyes que las modificaciones que se realizaron fueron presentadas por legisladores opositores, o por una alianza formada entre legisladores opositores y legisladores que responden a partidos del centro del espectro político respectivamente. Luego se encuentran aquellas leyes que han tenido modificaciones cuya puntuación según LIS es de 3, estas representan leyes cuyas modificaciones fueron propuestas por un conjunto de legisladores que forman parte del o los partidos opositores, del partido de gobierno y de aquellos partidos que se ubican en el centro del continuo. El valor de 4 se presenta cuando las modificaciones a los proyectos fueron presentadas por un conjunto de legisladores que forman parte del partido oficialista y de algunos partidos del centro. Por último, el valor de 5, se da para aquellas leyes cuyas modificaciones han sido presentadas por el Frente para la Victoria exclusivamente.

Como lo señalan Bonvecchi y Zelaznik, utilizar el índice LIS para analizar las modificaciones en Argentina, resenta una clara dificultad, “LIS may be collected differently in comitee sessions and in floor meetings according to data availability”². Esto se debe a que no se encuentran registrados las sesiones de las comisiones ni se asienta quienes proponen las modificaciones, sólo se encuentran los dictámenes que elaboran las

² Bonvecchi Alejandro y Zelaznik Javier (2010); “Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999-2007)”. Pág. 8.

comisiones, ya sean de mayoría como de minoría. Por lo tanto, el valor que toma el índice LIS por las modificaciones que se generaron durante el tratamiento en las comisiones se desprende de la observación de quienes firman el proyecto, ya que ellos han, o bien introducido las modificaciones, o al menos las han apoyado, o sea que se evalúa quienes apoyaron las modificaciones. ¿Cuál es el problema que se desprende de este mecanismo? El inconveniente es que hay una leve tendencia del valor que toma el índice hacia los extremos ya que, en general, los dictámenes de mayoría, son firmados por quienes defienden ése dictamen, de modo que al ser proyectos que envía el Poder Ejecutivo, hay una tendencia sobre el valor del índice, para que esté cercano a 4.

En la sección anterior se ha planteado cuál es el impacto que se espera que cada uno de los tipos de gobierno le genera a la capacidad del Poder Ejecutivo en que sus proyectos sean sancionados, por lo tanto, en ésta sección se debe evaluar cómo deben actuar los indicadores e índices, LESS, LIS y la tasa de éxito; para cada uno de los tipos de gobierno.

Como en un gobierno de mayoría se espera que el éxito legislativo que tiene el Presidente sea alto, la tasa de éxito debe presentar un valor alto dentro de su escala, lo que muestra que la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo para lograr que sus proyectos sean aprobados por el Congreso, es alta. Por otra parte, el índice LESS tenderá a tomar valores cercanos a 6, valor que corresponde para aquellos proyectos que no han sufrido modificaciones a lo largo del proceso legislativo. Mientras que el LIS, para aquellas leyes que sufrieron alguna modificación, tomará valores cercanos a 5, valor para aquellas modificaciones que han sido presentadas por los mismos legisladores del partido oficialista. Estos valores representan que el partido de gobierno logra controlar la mayoría de las bancas en el Congreso, permitiéndole al Presidente pasar sus proyectos sin tener que resignar ninguno de sus intereses.

En un gobierno dividido, no sólo la tasa de modificaciones tendrá un valor preferentemente elevado, sino que el valor esperado para el índice LESS estará rondando el 1, ya que se espera que la oposición imponga modificaciones sustantivas al proyecto, disminuyendo la capacidad de acción del Poder Ejecutivo, tratando de impedir que el Presidente logre imponer su agenda política frente la agenda que desea implementar la oposición. Por su parte la tasa de éxito también tenderá a ser baja, sobre todo si se la

compara con el valor esperado durante un gobierno de mayoría. Por último, el valor esperado para el índice LIS estará cercano al 1, es decir son los legisladores con una posición opositora quienes realicen las distintas modificaciones a los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo. Estos valores representan que, durante un gobierno dividido, la capacidad que tiene el Ejecutivo de lograr que sus proyectos e intereses sean aprobados por el Congreso se ve deteriorada, sobre todo si se la analiza en comparación con la que posee durante un gobierno d mayoría.

2. COMPORTAMIENTO ESPERADO DE LOS ÍNDICES SEGÚN EL TIPO DE GOBIERNO.			
TIPO DE GOBIERNO	TASA DE ÉXITO	LESS	LIS
GOBIERNO DE MAYORÍA	Tiende a ser alto.	Tiende a tomar valores cercano a 6	Tiende a tomar valores cercanos a 5
GOBIERNO DE MINORÍA	Indefinido, dependiendo de cómo se forman las coaliciones	Se ubica en el centro, la orientación dependerá de la coalición que se forma.	Toma valores cercanos al centro, nuevamente definiendo la orientación la coalición formada.
GOBIERNO DIVIDIDO	Tiende a ser baja.	Se espera que tome valores inferiores cercanos a 1.	Tiende a tener valores cercanos a 1.

Fuente: elaboración propia.

En un período con gobierno de minoría hay cierta imprevisibilidad en los valores que tomarán todos los indicadores, los valores estarán determinados por cómo se formen las alianzas que permitan formar las mayorías en el Congreso. Si bien de la tasa de éxito realmente no se puede ni siquiera indicar los posibles valores, para los índices LESS y LIS si podremos observar algunos patrones de acción. Durante el gobierno de minoría, se espera que el índice LESS tome valores intermedios, sin llegar a los extremos, dado que al ser necesarios la integración de los partidos de centro para poder obtener el control de la mayoría de las bancas en el Congreso, se espera que estos partidos quieran imponer sus intereses en el proyecto que se evalúa. Por último, en cuanto al valor esperado del LIS, el

mismo se encontrará entre los valores centrales, entre el 2 y el 4, ya que los partidos de centro deben acompañar la posición de alguno de los extremos del espectro político.

Tanto el índice LIS como el LESS, que analizan las modificaciones introducidas a los proyectos de ley, deben de aplicarse a estos. Claro que no es posible analizar detalladamente todos los proyectos que fueron presentados durante todo el período presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, por el simple hecho que una serie de estos no han tenido una relevancia política. Entonces, ¿Qué tipos de proyectos se tendrán en consideración en éste trabajo? En primer lugar, deben ser proyectos presentados durante el período presidencial 2007-2011, aunque se analizan los que se presentan a partir del 2008; este límite de tiempo, del 2008 al 2011 se aplica para evitar el tratamiento de aquellos proyectos que fueron presentado por otros presidentes con diferentes escenarios políticos, etcétera. Por otro lado, los proyectos de ley sobre los que se determina el valor LESS y LIS, deben ser proyectos que han sido sancionados definitivamente, es decir, que han sido aprobados por las dos Cámaras. Esto se debe a que en los proyectos que no han sido sancionados aún y siguen en la instancia legislativa, todavía existe la posibilidad que sean modificados. ¿Por qué no se consideran aquellos proyectos que fueron rechazados por el Poder Legislativo? El análisis que se realiza en éste trabajo es el de observar el éxito que tuvo el Poder Ejecutivo en que sus proyectos fueran aprobados por el Congreso. Por lo tanto, los índices LESS y LIS no se aplican en los proyectos rechazados por el Congreso, ya que estos directamente no han tenido éxito en ser sancionados por el Congreso, de modo que es imposible analizar el éxito que tuvieron los intereses del Presidente en ser aprobados.

En tercer lugar, las leyes sobre las cuáles se aplican los índices LESS y LIS, son aquellas sobre las cuáles se pueden realizar modificaciones a su contenido, ya que algunos proyectos, como las ratificaciones de convenios internacionales no pueden sufrir modificaciones, entre otros. En estos proyectos, el Congreso tiene la única tarea de sancionar o no los proyectos enviados por el Ejecutivo. De modo que no tiene ningún sentido observar cuál es el éxito de la aprobación de los intereses del Presidente que se presentan en éstas leyes

Además, estos proyectos deben poseer cierta relevancia para el Poder Ejecutivo Nacional. Lo que genera, que el Presidente busque que los proyectos se aprueben con la menor cantidad de modificaciones, respetando sus preferencias lo más posible. La importancia del Ejecutivo hacia los proyectos se puede determinar, y de hecho es lo que se realiza el artículo, siguiendo la agenda presidencial. Ésta se determina por las declaraciones de prensa, los discursos, entre otros. En el Anexo 1 se puede observar cuáles son los distintos puntos de la agenda presidencial durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Por otra parte, sólo se analizan los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo y no por los legisladores miembros del partido de gobierno, ya que puede ocurrir que esos proyectos respondan a una agenda propia del legislador o sino a una agenda provincial. Además, como se puede observar en el siguiente cuadro, los proyectos del Poder Ejecutivo representan cerca del 45% de las leyes que se sancionan, mostrando así la importancia que tiene el Poder Ejecutivo para determinar la agenda parlamentaria, de modo que si no hay una pérdida sustantiva al dejar de lado los proyectos que presentan los propios legisladores.

3. CONFORMACIÓN DE LA AGENDA PARLAMENTARIA (2008-2011)				
Iniciadores.	Proyectos Sancionados.	Proyectos no Sancionados.	Porcentaje de proyectos con sanción definitiva.	Total.
Poder Ejecutivo.	146	30	83%	176
Cámara de Diputados.	106	235	31%	341
Cámara de Senadores.	67	288	19%	355

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. <http://www.hcd.gov.ar/>

Esto lleva a tomar un total de 22 leyes para analizar en éste trabajo, pero claro está que no todas estas leyes han sufrido modificaciones, sino que son solo 14 aquellas que se han visto afectadas por modificaciones, las demás 6 no. Debido a la baja cantidad de proyectos que

presentó el Presidente durante los años 2010-2011, los índices LESS y LIS, analizarán estos años en conjunto.

4. “Consecuencias del tipo de gobierno en el sistema político Argentino”.

En el presente capítulo se muestran los valores que toma cada uno de los indicadores para cada variable. Partiendo con los valores que toma tanto el indicador como la misma variable independiente, de esta forma se puede determinar cuáles son los distintos tipos de gobierno que afectaron el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Luego se continúa presentando y analizando los datos que se desprenden de los indicadores que se utilizan para observar el grado de éxito que tiene el Poder Ejecutivo, y con el fin de observar cuál es el impacto que cada uno de los diferentes tipos de gobierno afectan éste éxito, se analiza cada uno de los indicadores de la variable dependiente en cada uno de los tipos de gobierno.

Entonces, el primer indicador que se presenta es aquel que responde a la variable independiente, que analiza la composición del Congreso observando la cantidad de bancas que tiene el partido de gobierno, sobre todo en relación con la cantidad de bancas que son necesarias para formar la mayoría. En primer lugar se puede observar la composición de la Cámara Baja durante el período 2008-2011. La Cámara de Diputados cuenta con un total de 257 legisladores, por lo tanto, es necesario, para formar un gobierno de mayoría, que el partido del Presidente ocupe al menos unas 129 bancas, de modo que tenga garantizado el quórum necesario para el tratamiento de los proyectos y tener la mayoría para poder sancionar los proyectos que el Poder Ejecutivo desee. Además, según las normas del cuerpo legislativo en Argentina, el partido que controle la mayoría en el plenario de la Cámara, tiene también en las comisiones el control de la mayoría de sus integrantes, debido a que en las comisiones se mantiene la proporcionalidad que hay en el plenario.

4. COMPOSICIÓN DEL HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS.				
AÑO	2008	2009	2010	2011
N° BANCAS	129	109	87	87
PORCENTAJE BANCAS	50.19%	42.41%	33.85%	33.85%

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. <http://www.hcd.gov.ar/>

En el cuadro 4, se puede observar como el gobierno pasa de tener un gobierno de mayoría a lidiar con un gobierno dividido durante los años 2010-2011. Siendo parte de un gobierno de minoría durante el fin del año 2008 y todo el 2009. El quiebre que se da en 2008 del gobierno de mayoría se debe, principalmente a la crisis que sufre el gobierno con los sectores agropecuarios luego de querer imponer un régimen de retenciones móviles. Este punto coyuntural genera que un importante número de legisladores se aleje del bloque oficialista, ya sea para formar parte de la oposición o, para conformar un bloque que sea más independiente respecto la posición del Presidente. Si se compara la cantidad de bancas que posee bajo su control el Frente para la Victoria en el 2008 con el 2009, se puede observar claramente como algunos legisladores se retiran del bloque del partido, ya que durante el 2008 no hay elecciones legislativas y el bloque del Frente para la Victoria sufre la pérdida del 20% de sus legisladores, provocando la pérdida del control de la mayoría de las bancas que poseía el Frente para la Victoria, pasando a tener el control del 42% de la Cámara, lo que le impide poder sancionar los proyectos por cuenta propia, viéndose obligado a tener que negociar con otros partidos políticos para poder sancionar los proyectos.

Para el período 2010-2011, se pasa a la formación de un gobierno dividido porque luego de las elecciones de medio término disputadas en el 2009, una coalición o una serie de partidos identificados como opositores logra controlar la mayoría de las bancas en el Congreso. Mientras, el Frente para la Victoria tenía el control de un 34% de las bancas. A pesar de la incapacidad de sanción que le generaba el control de este pequeño número, tener el 34% de las bancas le garantizaba al Frente para la Victoria evitar que la oposición impusiera su agenda política, debido a que no tenía la posibilidad de utilizar el recurso de

insistencia frente a cualquier veto por parte del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, el control del Congreso por parte de la oposición sólo le permite frenar o controlar las políticas que presente el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, luego del conflicto con el sector agropecuario y de las elecciones legislativas del 2009, hay una polarización más intensa entre el oficialismo y la oposición, ya que la oposición busca tener un papel importante en la arena política en vísperas de las elecciones presidenciales del 2011, sobre todo luego de la derrota que sufrió el Frente para la Victoria en la Provincia de Buenos Aires, la provincia que aglutina a más del 30% del electorado

A partir de la composición de la Cámara baja se concluye que durante el año 2009 se presentó un gobierno de minoría, ya que al menos en ésta Cámara el partido de gobierno necesitaba el apoyo de otros partidos para poder lograr la mayoría necesaria para que se aprueben los proyectos. Además, durante los años 2010 y 2011 se puede ver la formación de un gobierno dividido dado que la oposición controlaba la mayoría de las bancas en al menos una de las cámaras del Congreso, hecho suficiente para lograr frenarle al partido de gobierno la capacidad de sancionar los proyectos que presenta el Poder Ejecutivo. A continuación se presenta la composición de la Cámara alta, que permitirá, por un lado, observar si se acompaña el proceso que se presenta en la Cámara de diputados, donde el partido de gobierno pierde el control de la mayoría. Por otro lado, el análisis de la composición de la Cámara alta, permite determinar si en el año 2008, efectivamente se está ante la presencia de un gobierno de mayoría, donde el Frente para la Victoria posee el control de la mayoría de las bancas de las dos Cámaras.

5. COMPOSICIÓN DEL HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN.				
PERÍODOS	2008	2009	2010	2011
Nº BANCAS	45	40	28	28
PORCENTAJE BANCAS	62.50%	55.56%	38.9%	38.9%

Fuente: Honorable Senado de la Nación. <http://www.senado.gov.ar/>.

El comportamiento del Frente para la Victoria en el Senado es similar al que se da en la Cámara de Diputados, como se observa en la tabla 5. Al igual que en la Cámara de Diputados, en la Cámara alta el partido oficialista arte con una cómoda mayoría en el 2008,

permitiéndole formar un gobierno de mayoría, posibilitando sancionar los proyectos que eran de interés del Poder Ejecutivo sin necesidad de buscar un apoyo por fuera del partido. En el 2009, se observa un debilitamiento de la mayoría que controlaba el Frente para la Victoria en el Senado, pero no llega a perder la mayoría. A pesar de contar con la mayoría en el Senado durante el 2009, por la posición del Frente para la Victoria en Diputados, el partido de gobierno se ve obligado a formar una coalición con otros partidos para poder lograr la sanción definitiva de los proyectos.

Mientras que para los años 2010-2011, la composición del Senado acompaña la composición de la Cámara baja, dado que, en ambas Cámaras, el Frente para la Victoria se queda con sólo el 33% de las bancas aproximadamente, perdiendo de esta forma la capacidad de no sólo sancionar los proyectos que envía el Poder Ejecutivo, sino también la posibilidad de formar una coalición en la que no estén presente los legisladores opositores. Por lo tanto, durante los años 2010-2011 se presenta una clara situación de gobierno dividido en las dos cámaras del Congreso.

Entonces, durante el período presidencial que va del 2007 al 2011 de Cristina Fernández de Kirchner podemos encontrar la siguiente situación política en el Congreso. Durante el 2007 y gran parte del 2008 se observa una Cámara de Diputados y de Senadores controlada por el Frente para la Victoria, formando un gobierno de mayoría; a partir de finales del 2008 y durante todo el 2009 el escenario político se modifica formando un gobierno de minoría, donde el Frente para la Victoria pierde la mayoría en la Cámara baja aunque en la Cámara alta continúa controlado la mayoría de las bancas. Por último, luego de las elecciones legislativas de medio término, se forma un gobierno dividido, donde la coalición opositora logra hacerse con la mayoría de ambas Cámaras, dejando para el FPV el control de sólo el 34% de las bancas.

6. TIPOS DE GOBIERNO ENTRE 2008 Y 2011			
AÑO.	2008	2009	2010-2011
TIPO DE GOBIERNO.	Gobierno de Mayoría.	Gobierno de Minoría.	Gobierno Dividido.

Fuente: Elaboración propia.

Pero, ¿Cuál es el impacto que tiene el cambio en el tipo de gobierno que se da durante el período presidencial de Fernández, sobre la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo en que sus proyectos sean sancionados? En primer lugar debe analizarse la tasa de éxito para cada uno de estos años, permitiéndonos observar cuántos de los proyectos que presentó el Poder Ejecutivo en este período lograron obtener la sanción definitiva. Luego, a partir de tener conocimiento sobre el éxito que poseen los proyectos del Ejecutivo, se analizan los indicadores que permiten observar el éxito que tienen las preferencias y los intereses que tiene el Poder Ejecutivo en pasar por el Congreso. Iniciando con el análisis de la tasa de modificaciones, para luego aplicar a los proyectos seleccionados los índices LESS y LIS.

En este trabajo, la tasa de éxito será aplicada a dos conjuntos de proyectos con el fin de poder lograr un análisis más detenido, por un lado se aplica a todos los proyectos que fueron presentados por el Poder Ejecutivo durante éste mandato presidencial. El otro conjunto de proyectos sobre los que se va a aplicar la tasa de éxito, estará compuesto por los proyectos que presentó el Poder Ejecutivo, que pueden ser modificados y que representan los intereses del Presidente, por lo tanto estos proyectos son definidos según la agenda presidencial.

En el cuadro 7 se presentan los valores que toma la tasa de éxito para el conjunto total de proyectos que presentó el Ejecutivo entre los años 2008-2011. En ella se puede observar cómo, en un gobierno de mayoría, la tasa de éxito es alta, llegando a representar el 80% de los proyectos que presenta el Ejecutivo. Por su parte, durante un gobierno de minoría, como era esperado, el valor de la tasa sufre una disminución respecto del valor que toma durante un gobierno de mayoría, pero de todas maneras, el valor que se observa durante el gobierno de minoría no permite determinar cómo se conformó la coalición que permitió la sanción de los proyectos. Por último, para el período donde se presenta el gobierno dividido, se puede observar que, si bien durante el año 2010 la tasa de éxito continúa siendo elevada, alrededor de un 60%; durante el año 2011, año en donde se desarrolló una mayor polarización política por las elecciones presidenciales, la tasa de éxito disminuye al punto de tomar valores que rondan el 50%. Los valores que se presentan para ambos años con gobierno dividido, no siguen los valores esperados según los aspectos teóricos y metodológicos que se presentaron anteriormente, por eso es necesario observar la tasa de éxito en un conjunto de

leyes seleccionado como se advirtió anteriormente, ya que puede ocurrir que la gran mayoría de los proyectos presentados durante estos años no tengan una relevancia en términos políticos que hagan que la oposición los apoye.

7. TASA DE ÉXITO PARA TODOS LOS PROYECTOS PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO (2008-2011)				
AÑO	2008	2009	2010	2011
LEYES SANCIONADAS	28	28	32	22
PROYECTOS NO SANCIONADOS	7	17	19	21
PORCENTAJE DE ÉXITO	80%	62.2%	62.7%	51.16%

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. <http://www.hcd.gov.ar/>

A continuación se presenta la tabla 8 en donde se puede observar los valores que toma la tasa de éxito para aquellos proyectos seleccionados. Además de analizar el valor que toma la tasa de éxito para cada uno de los años, se debe tener en cuenta cuantos son los proyectos que se han presentado durante cada año, ya que, la disminución en la cantidad de proyectos presentados forma parte del impacto que tiene un gobierno dividido, ya que el Poder Ejecutivo puede optar por no presentar los proyectos que no tienen grandes probabilidades de ser aprobados.

En este nuevo cuadro que presenta los valores que toma la tasa de éxito para los proyectos que forman parte de la agenda presidencial, en esta tabla se puede observar de manera más precisa el impacto que tiene el tipo de gobierno en la capacidad del Presidente para seguir con su agenda. En cuanto al período que se da un gobierno de mayoría, se puede apreciar un valor de la tasa que reafirma el valor que se presentaba en la tabla anterior, un valor cercano al 80%. Además, la cantidad de proyectos que se desprenden de la agenda presidencial que fueron presentados a lo largo del 2008, representa un 50% del total de

proyectos presentados, lo que demuestra la capacidad con la que contaba el Poder Ejecutivo para que sus proyectos sean sancionados.

8. TASA DE ÉXITO PARA LOS PROYECTOS SELECCIONADOS (2008-2011)				
AÑO	2008	2009	2010	2011
TOTAL DE PROYECTOS.	18	17	2	3
LEYES SANCIONADAS	14	14	0	2
PROYECTOS NO SANCIONADOS	4	3	2	1
PORCNTAJE DE ÉXITO	83.41%	82.35%	0%	66.6%

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. <http://www.hcd.gov.ar/>

Mientras que durante un gobierno de mayoría se observa el gran éxito legislativo que tiene el Ejecutivo no sólo en el valor que toma la tasa de éxito, sino en la cantidad de proyectos de importancia que se presentan a lo largo del 2008; durante el período de dos años que dura el gobierno dividido se observa no sólo una tasa de éxito con un valor menor al del 2008, sino que puede apreciarse una disminución en la presentación de proyectos pertenecientes a la agenda de gobierno del Presidente. La tasa de éxito durante éste período oscila entre un 0% en el 2010, es decir, no se aprobó ningún proyecto enviado por el Ejecutivo que presente cierta relevancia; y un 66% en el 2011, lo que hace pensar que el éxito legislativo durante un sistema de gobierno dividido se mantiene con valores similares a los que se presentan durante un gobierno de mayoría. Pero, a diferencia de lo que sucede en un gobierno de mayoría, la cantidad de proyectos políticamente importantes disminuye en el 2010 un 90% respecto de la cantidad presentada en 2008; mientras que en el 2011 la diferencia de proyectos presentados con el 2008 es de un 85%. Esto demuestra que el gobierno dividido no sólo disminuyó la capacidad del Frente para la Victoria para sancionar

los proyectos que enviaba el Ejecutivo, sino que también tuvo un impacto en la cantidad de proyectos que presentó el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner durante el 2010 y 2011, por lo tanto, el éxito de Cristina Fernández para imponer su agenda de gobierno se vio afectado por la situación de gobierno dividido.

Por otra parte, durante el año 2009 se la tasa de éxito legislativo d Cristina Fernández continua siendo elevada, mientras que en el 2008 la tasa de éxito era de 83%, en el 2009 el valor de la tasa resulto ser de 82%, de modo que no hay diferencia entre la tasa de uno y de otro año; además, la diferencia que se presenta entre estos dos años en cuanto a la cantidad de proyectos presentados no es tan importante como si sucede con respecto a los años 2010 y 2011, la diferencia que se presenta entre el año 2008 y el 2009 representa a una diferencia del 5% con respecto a la cantidad de proyectos que formaban parte de la agenda de gobierno presentados en el 2008. Esto se debe, principalmente a las alianzas que logró formar el Frente para la Victoria con aquellos partidos que se encontraban en el centro del espectro político, posicionados entre el oficialismo y los opositores. Lo que representa que los partidos que formaban parte y podrían ser utilizados como votantes medianos, efectivamente tuvieron este rol, a partir de la participación de estos partidos se logró formar una coalición ad hoc o permanente entre el Frente para la Victoria y estos partidos del centro, que permitió mantener una tasa de éxito elevada a pesar de encontrarse en un escenario de gobierno de minoría.

Estos partidos de centro que formaron parte de la coalición que le permitió al Frente para la Victoria aprobarlos proyectos que presentó Cristina Fernández son, principalmente partidos provinciales, que fueron aliados electorales del Frente para la Victoria, esto ocurre tanto en las elecciones presidenciales del 2007, como luego se repite en las elecciones presidenciales del 2011 aliarse electoralmente con el FPV, ejemplo de esto son, el partido Nuevo Encuentro de Martín Sabatella, el cuál para las elecciones de 2011 se presentó a las elecciones con la figura de Cristina Fernández de Kirchner como candidato a presidente; el partido Frente Cívico por Santiago que apoya y colabora fervientemente con el partido de gobierno, más específicamente con la figura del Presidente. Por otro lado, dentro de la coalición que se formó para alcanzar la mayoría de las bancas, se encuentran legisladores pertenecientes a mono bloques de ambas Cámaras, algunos de ellos son producto de la

división de un partido, mientras que otros pertenecen a partidos pequeños que han logrado insertar un legislador en alguna de las cámaras.

En la tabla 9 se encuentran algunos de los bloques de legisladores más importantes que formaban parte de la coalición mayoritaria permitiéndole al Frente para la Victoria, aprobar los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo.

9. BLOQUES LEGISLATIVOS QUE FORMAN PARTE DE LA COALICIÓN ENCABEZADA POR EL FRENTE PARA LA VICTORIA.								
PARTIDO.	APORTE EN LA CÁMARA BAJA.				APORTE EN LA CÁMARA ALTA.			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
FRENTE CÍVICO POR SANTIAGO.	6	6	7	7	2	2	2	2
MOVIMIENTO POPULAR NEUQUINO.	3	3	3	3	1	1	1	1
ENCUENTRO POPULAR Y SOCIAL.	4	5	5	5	-	-	-	-
ARI AUTÓNOMO 8+. DE LA CONCERTACIÓN.	9	-	-	-	2	2	2	2
PROYECTO PROGRESISTA.	-	2	1	-	-	-	-	-
BLOQUE SOCIAL PATAGÓNICO.	-	-	-	1	-	-	-	-
MOVIMIENTO INDEPENDIENTE.	1	1	-	-	-	-	-	-
TOTAL.	33	21	18	18	5	5	5	5

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. <http://www.hcd.gov.ar/>

Este conjunto de partidos políticos cumplen, durante el año 2009, la función de legislador mediano que presentan Shepsle y Bonchek, aunque a diferencia del análisis que hacen estos autores, en el presente trabajo no es posible determinar efectivamente cuál es el legislador que le permite al Frente para la Victoria obtener la mayoría, ya que no se analiza según un continuo ideológico donde cada partido tiene una posición en relación a los demás partidos, sino que el continuo que se utiliza en éste trabajo se basa en ubicar a los partidos en un continuo que va entre oficialista y opositores, de modo que no hay una clara diferencia ni un claro posicionamiento de los partidos del centro. Además se considera legislador mediano al conjunto de partidos ya que, teniendo en cuenta que el Frente para la Victoria, al menos, en la Cámara baja contaba con un total de 108 legisladores, necesitaba de por lo menos 20 legisladores para lograr el control de la mayoría de las bancas; y, como los integrantes de este grupos de partidos que formaban parte de la coalición controlaban 21 bancas, todos los partidos tenían que ser integrados en la coalición dándole la capacidad de veto a cualquiera de ellos.

Por otro lado, los partidos del centro del espectro político también se vieron perjudicados por las elecciones de medio término que tuvieron lugar en el 2009 y por la crisis que se desato entre el gobierno y los sector agropecuarios, el impacto recibido durante éstas dos instancias se puede observar claramente observando la participación del conjunto de estos partidos en el Congreso, pasando de controlar aproximadamente 33 bancas en el 2008 a tener aproximadamente 18 bancas en el 2010-2011, lo que significa una disminución de más del 30%. Esta nueva posición de estos partidos luego de las elecciones de medio término tiene también un impacto en el éxito del Poder Ejecutivo, ya que aunque el FPV cuente con su apoyo, la cantidad de bancas que podrían alcanzar no es la cantidad de bancas necesarias para formar la mayoría en el Congreso.

Pero, ¿Alcanza con observar la tasa de éxito legislativo para analizar el impacto que tienen los distintos tipos de gobierno sobre la capacidad que tiene el Presidente en que sus proyectos sean aprobados respetando sus intereses? Como se anticipó, la tasa de éxito no nos permite determinar el éxito que tiene el Presidente para imponer su propia agenda e intereses. Es por esto que se analizan las modificaciones que se pueden presentar durante el tratamiento legislativo de los proyectos que presenta el poder Ejecutivo y que terminan

siendo sancionados. A continuación se presenta la tasa de modificaciones para cada año, en la tabla 10, el conjunto de leyes que se toman son todas los proyectos que presentó el Presidente en cada año que resultaron aprobadas, mientras que en la tabla 11, el conjunto de leyes que se analizan corresponda a aquellas leyes que fueron seleccionadas y que luego se analizarán con mayor detalle con los índices LESS y LIS. Luego de analizar la tasa de modificaciones se examina las instancias en las que se dieron lugar las modificaciones, ya sean en las comisiones o en los plenarios, en la Cámara de origen o en la Cámara revisora; en esta instancia se tomarán las leyes que han sido seleccionadas en el trabajo y no el conjunto de leyes que se sancionaron en el período. Luego, al conjunto de leyes seleccionado se evalúa la cantidad de modificaciones que se les ha realizado. Para finalizar se muestran los valores que toman los índices LESS y LIS en cada año para las leyes seleccionadas.

Entonces, ¿Cuál es la tasa de modificaciones durante el período estudiado? Al igual que la tasa de éxito, la tasa de modificaciones se basa en observar cuantas de las leyes que son sancionadas en el Congreso han sufrido modificaciones, es decir, en que porcentaje las leyes aprobadas han sido modificadas.

10. TASA DE MODIFICACIONES PARA TODAS LOS PROYECTOS PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO QUE FUERON SANCIONADOS.				
AÑO.	2008	2009	2010	2011
LEYES SANCIONADAS.	28	28	32	22
LEYES CON MODIFICACIONES.	14	12	2	3
TASA DE MODIFICACIONES.	50%	42.9%	6.25%	13.34%

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. <http://www.hcd.gov.ar/>

Al analizar todos los proyectos de ley que fueron presentados por el Poder Ejecutivo que se sancionaron entre el 2008 y el 2011, se puede ver un conjunto de valores que no marcan ningún impacto del tipo de gobierno sobre la calidad de las leyes que se sancionaron, es decir que la mayoría de las leyes sancionadas han mantenido los intereses del Presidente.

Pero, al analizar la tabla 10 en relación con Los valores que se encuentran presentes en la tabla 11, se puede apreciar en mayor medida el impacto del tipo de gobierno, ya que para el año 2010 y 2011, en la primer tabla, se presentan mayoritariamente proyectos que no pueden sufrir modificaciones, mientras que durante los años 2008 y 2009, el Presidente sí presente una mayor cantidad que puede ser modificables.

Por otra parte, en el 2009 se puede apreciar un leve aumento en la tasa de modificaciones respecto del 2008, lo que se podría afirmar que el impacto del gobierno de minoría que sufrió el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, no es tan fuerte porque el Frente para la Victoria tuvo la capacidad de formar una coalición que le permitió sancionar la mayoría de los proyectos que presentaba el Poder Ejecutivo. A través de este examen podemos asegurar que durante el gobierno de minoría, el Frente para la Victoria supo formar una alianza duradera con una serie de partidos que se ubicaban en el centro del continuo político.

Por su parte, durante el gobierno de mayoría que se desarrolló durante el 2008, se puede observar una tasa de modificaciones alta, casi tanto como la que se da en el 2009. Más adelante, al analizar el tipo de modificación y quienes han presentado estas modificaciones se podrá sacar alguna conclusión.

11. TASA DE MODIFICACIONES PARA LEYES SELECCIONADAS.			
AÑO	2008	2009	2010-2011
TOTAL DE LEYES SANCIONADAS.	15	8	2
LEYES CON MODIFICACIONES.	11	6	2
TASA DE MODIFICACIONES.	73%	75%	100%

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. <http://www.hcd.gov.ar/>

Siguiendo los valores que toma la tasa de modificaciones, se puede ir vislumbrando cuál es el efecto que tiene el tipo de gobierno sobre la calidad de los proyectos presentados por Cristina Fernández, alterando de ésta forma el éxito que posee el Poder Ejecutivo en imponer su agenda política sin necesidad de modificarla.

Por lo tanto, la tasa de modificaciones nos permite observar que la tasa de éxito no tiene en cuenta la calidad de los proyectos que son aprobados por el Congreso, mientras que la tasa de modificaciones permite ver que la calidad de los proyectos sancionados no es aquella que esperaba el Poder Ejecutivo ya que gran parte de las leyes sufrieron alguna modificación, sobre todo se observa ésta características en las leyes sancionadas luego del 2008.

La inserción de modificaciones trae consigo el interrogante sobre en qué instancia del tratamiento legislativo se han realizado las modificaciones, esto es, si las modificaciones se han dado en la comisión o en el plenario, en la Cámara de origen o en la revisora.

12. INSTANCIA DE MODIFICACIONES.				
INSTANCIAS.	Comisión Cámara Origen	Plenario Cámara Origen	Comisión Cámara Revisora	Plenario Cámara Revisora
CANTIDAD DE LEYES CON MODIFICACIONES.	15	12	2	0

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. <http://www.hcd.gov.ar/>

Como se sigue de la tabla 12, un número importante de leyes han sufrido más de una modificación en distintas instancias, pero la mayoría de las leyes, han sufrido una modificación en la comisión de la Cámara de origen. Como argumenta Rivera Sánchez (1998) se puede observar que las comisiones realmente cumplen un papel fundamental a la hora del tratamiento de los proyectos en el Congreso, no sólo porque es necesario que los proyectos pasen por ellas, sino que permiten armar coaliciones que luego puedan permitir la sanción del proyecto en el plenario. Este mecanismo fue utilizando principalmente durante el 2009, cuando era necesario formar una coalición ya que el Frente para la Victoria no

tenía la mayoría ni en el plenario ni en la comisión, entonces aquella coalición que se formara para dar el dictamen de comisión buscara mantenerse para poder llegar a la aprobación durante el tratamiento en el plenario.

Por otro lado, se puede apreciar que la cantidad de leyes modificadas en la Cámara revisora es prácticamente nula, sólo dos leyes han sufrido modificaciones durante su tratamiento en la Cámara revisora, más específicamente, durante el tratamiento del proyecto en la comisión de la ésta Cámara. A su vez, en ambas ocasiones las modificaciones que se introdujeron en la Cámara revisora fueron aceptadas por la Cámara de origen, prácticamente por los mismos legisladores que habían apoyado el proyecto que aprobado en la Cámara de origen. Lo que permite demostrar esta cantidad de leyes modificadas únicamente en la Cámara de origen, es que, la coalición que el Frente para la Victoria lograba formar en la Cámara de origen era lo suficientemente eficaz para poder lograr que la Cámara revisor apruebe el proyecto de manera definitiva.

13. CANTIDAD DE MODIFICACIONES EN CADA INSTANCIA SEGÚN EL AÑO.				
	Comisión Cámara de Origen.	Plenario Cámara de Origen.	Comisión Cámara Revisora.	Plenario Cámara Revisora.
2008	10	5	1	-
2009	3	5	1	-
2010-2011	2	2	-	-

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. <http://www.hcd.gov.ar/>

Los valores que se presentan en la tabla 13 muestran que la coalición que se necesitaba formar para poder lograr la aprobación definitiva de los proyectos durante el período con gobierno de minoría, no se formó para cada una de los proyectos que se iban tratando ni se formó por el tiempo de 1 año; sino que ya estaba presente la coalición entre el Frente para la Victoria y una serie de partidos pequeños. De modo que la coalición que se formó no fue ad hoc, ni los partidos se ubicaban tanto en el centro del espectro político, ya que desde los inicios del período presidencial de Cristina Fernández, éstos partidos se alineaban junto con el partido oficialista.

Pero hay proyectos que han recibido más de una modificación, porque, si se observa la cantidad de leyes que son modificadas por instancia, y se contrasta con el total de leyes modificadas se puede apreciar que algunas han sufrido más de una modificación. Lo que genera un interrogante, ¿Cuántas veces fueron modificados los proyectos que envió el Ejecutivo? Para responder a ésta cuestión, se debe observar cuántas modificaciones han sufrido cada uno de los proyectos que fueron seleccionados, determinando si ha sido modificado 1, 2, 3 o hasta 4 veces.

14. CANTIDAD DE MODIFICACIONES POR PROYECTOS.				
CANTIDAD DE VECES QUE SUFRIÓ MODIFICACIONES.	1	2	3	4
CANTIDAD DE PROYECTOS.	9	9	0	0

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. <http://www.hcd.gov.ar/>

Como se puede observar la mayoría de las leyes presentadas por el Poder Ejecutivo, han sido modificadas en 2 oportunidades, en 7 de estas, las instancias donde sucedieron las modificaciones fueron la comisión y el plenario de la Cámara de origen. Mientras que de las 9 que sufrieron sólo una modificación, 7 fueron modificadas durante su tratamiento en la comisión de la Cámara de origen, y las restantes 2 leyes han sufrido las modificaciones en el plenario de la Cámara de origen. Por lo tanto, de las 18 leyes que fueron modificadas, el 89% han sido modificadas únicamente en la Cámara de origen, mostrando entonces que efectivamente la Cámara de origen define prácticamente el texto del proyecto que será sancionado.

A continuación se examina con mayor detalle las modificaciones que se realizaron sobre las leyes que fueron presentados por el Poder Ejecutivo. A partir del índice LESS, se puede percibir el impacto que generan las modificaciones que se le realizan sobre la calidad del proyecto, esto responde a la pregunta ¿Las modificaciones que se le realizaron a los proyectos durante el período legislativo, lo modifican sustantivamente al proyecto?

Para el conjunto de leyes seleccionadas para el período entre 2008-2011, el valor del LESS promedio es de 5.08, lo que muestra que los proyectos que el Poder Ejecutivo presento a lo largo del período, fueron modificado de una manera muy sutil, no afectaron la esencia ni el sentido del proyecto, no hubo una restricción de las capacidades del Poder Ejecutivo, etcétera. Pero con éste valor agregado no se pueden elaborar conclusiones sobre el impacto que provocaron los diferentes tipos de gobierno en el éxito obtenido por el Poder Ejecutivo al intentar imponer su agenda política, sus intereses y sus preferencias a lo largo del período presidencial de Cristina Fernández de Kirchner. Es por esto que se debe analizar el valor LESS que corresponde a cada uno de los tipos de gobierno. A continuación se presenta el cuadro 15, donde se muestra el valor del índice LESS para cada tipo de gobierno.

15. INDICE LESS SEGÚN TIPO DE GOBIERNO.			
AÑO.	TIPO DE GOBIERNO.	CANTIDAD DE LEYES.	ÍNDICE LESS.
2008	Gobierno de mayoría.	15	5.2
2009	Gobierno de minoría.	9	5.33
2010-2011	Gobierno dividido.	2	3

Fuente: El valor del LESS para las leyes 26539, 26453, 26422, 26426, 26545, 26452, 26455, 26476, 26477, 26360, fue provisto por Argentina Tax Lawmaking Database, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Departamento de Investigaciones. Para las demás leyes el valor de LESS es elaboración propia a partir de las leyes presentes en Honorable Cámara de Diputados de la Nación. <http://www.hcd.gov.ar/>

La primera observación que se puede realizar consiste en marcar la similitud que se presenta en los valores obtenidos por el LESS para los períodos donde de un escenario con gobierno de mayoría se pasa a un escenario con un gobierno de minoría. Como se advierte anteriormente en éste trabajo, el Frente para la Victoria forma desde 2007 una coalición que generalmente, es estable a lo largo de todo el período presidencial, al punto que para las elecciones del 2011, algunos de los partidos que forman ésta coalición apoyaron y hasta

acompañaron la candidatura de Cristina Fernández de Kirchner para la reelección. Esta situación explica porque durante el 2008 se realizaron modificaciones sobre los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo, a pesar de que el propio partido controlaba la mayoría del Congreso.

A su vez, durante el escenario con gobierno dividido, se observa como disminuye el valor del índice, demostrando que el efecto que tiene un gobierno dividido sobre el éxito que tiene Cristina Fernández para imponer su agenda, es mayor que el efecto que produjo un gobierno de minoría. Pero de todas formas, el efecto no es tan importante porque el valor del LESS que se obtiene para éste período, está alejado del valor de LESS esperado en un gobierno dividido. La puntuación que se obtuvo tras el análisis del LESS para estas dos leyes, probablemente se da porque éstas dos políticas se encontraban presentes dentro de los intereses y agenda de los partidos opositores, evitando así que el índice tome valores cercanos a 1.

Para determinar si la coalición legislativa que se forma fue estable durante todo el período presidencial debemos presentar el análisis que se desarrolla a partir de la aplicación del índice LIS, que permite observar quiénes han propuesto o apoyado las modificaciones que se realizaron a los distintos proyectos que presentó Cristina Fernández de Kirchner en cada uno de los años estudiados.

16. ÍNDICE LIS PARA LAS LEYES MODIFICADAS SEGÚN EL TIPO DE GOBIERNO.				
AÑO.	TIPO DE GOBIERNO.	CANTIDAD DE LEYES MODIFICADAS.	ÍNDICE LESS PARA LAS LEYES MODIFICADAS	ÍNDICE LIS.
2008	Gobierno de mayoría	9	4.88	3.33
2009	Gobierno de minoría	6	5	4
2010-2011	Gobierno dividido.	2	3	3

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes presentes en Honorable Cámara de Diputados de la Nación. <http://www.hcd.gov.ar/>

Siguiendo la serie de valores que se presentan en la tabla 16, a lo largo del período presidencial, permite concluir que la coalición formada entre el Frente para la Victoria y los partidos ubicados al centro del espectro político, estuvo presente durante todo el período presidencial, desde el 2008 al 2011.

Por otra parte, la evolución del índice permite advertir como luego del conflicto con el sector agropecuario hacia mediados del 2008, el sistema político sufrió una polarización. Ya que, mientras que en el 2008, los partidos opositores participaban de la estructura y de la formación del proyecto; en el 2009 los partidos opositores no participan del tratamiento ni de la formación de los proyectos que presentó el Poder Ejecutivo en ese año.

Recién en el 2010-2011, los partidos que forman parte de la oposición vuelven a participar activamente del tratamiento de los proyectos de ley enviados por Cristina Fernández de Kirchner, esta vez no por invitación, sino por obligación, ya que sin el voto de los legisladores opositores no se puede lograr la aprobación de ningún proyecto. Pero a diferencia del 2008, en éste último período en el cual se practica una inclusión de la oposición en el tratamiento de los proyectos, se observa que esto tiene un efecto en el índice LESS, ya que al involucrarse en el tratamiento de los proyectos de ley, los partidos opositores realizan modificaciones más profundas a los proyectos que las modificaciones que realizaban los mismos miembros del Frente para la Victoria o aquellas que realizaban los aliados políticos.

5. “Conclusión”

Durante el primer período presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, la relación que se establece entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo fue variando a medida que avanzó el período presidencial. Mientras que en el inicio del gobierno de Cristina Fernández el Poder Ejecutivo tenía el control de la mayoría de las bancas en el Congreso formando un gobierno de mayoría, a lo largo del período el Frente para la Victoria fue disminuyendo la cantidad de bancas que controlaba en el Congreso, hasta llegar a tener que lidiar con un gobierno dividido debido a que la mayoría de las bancas del Congreso estaban bajo el control de un grupo de partidos opositores.

El impacto que tiene cada uno de los tipos de gobierno que se establecieron a lo largo período presidencial en la gobernabilidad de Cristina Fernández de Kirchner, se puede observar a través del análisis del éxito que obtiene el Poder Ejecutivo en intentar imponer su agenda política, junto con sus intereses y preferencias. Por lo tanto la evaluación del éxito no se debe determinar únicamente evaluando la cantidad de proyectos sancionados en relación al total presentado; sino que además debe evaluarse la calidad de los proyectos que se sancionan, es decir, que los proyectos sancionados se ajusten a los intereses y objetivos que tenía en miras el Poder Ejecutivo.

A continuación se detalla cómo son las relaciones que se dan entre los distintos tipos de gobierno y el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

A lo largo del gobierno de mayoría, el Ejecutivo logró que la mayor parte de los proyectos presentados en el Congreso fueran aprobados, aunque a diferencia de lo esperado, estos proyectos sufrieron modificaciones, principalmente de forma y que no afectan a los intereses u objetivos del Ejecutivo.

En el período donde se presenta un gobierno de minoría, nuevamente se está en presencia de un escenario en donde la cantidad de proyectos aprobados es alta, y con una tasa de modificaciones que también tiene un valor elevado. Pero nuevamente las modificaciones no afectan el objetivo del proyecto, aunque, a diferencia de lo sucedido durante el 2008 con un gobierno de mayoría, las modificaciones que se le imponen a los proyectos, son más superficiales, sin alterar de manera alguna los objetivos que tiene el Poder Ejecutivo.

Esta efectividad que logra el Frente para la Victoria durante un gobierno de minoría, se debe a la capacidad del partido para formar coaliciones con aquellos partidos pequeños que se encuentran en el centro del espectro político y el partido de gobierno, ya que algunos de estos partidos acompañaron la candidatura en el 2007 y en el 2011 de Cristina Fernández de Kirchner. Estas coaliciones por lo tanto ya estaban armadas desde el origen del mandato de Cristina Fernández, es por eso que la tasa de éxito no muestra ninguna diferencia entre un período y otro. La diferencia que puede apreciarse entre las modificaciones que se realizaron a los proyectos de ley durante el 2008 y las que se insertaron en el 2009, son producto que, en el 2009, no se incluyeron legisladores opositores al gobierno para obtener

la sanción definitiva de los proyectos, mientras que en el 2008, muchos proyectos fueron acompañados por legisladores opositores. Esto es producto de la polarización que generó el conflicto con el sector agropecuario y las elecciones legislativas del 2009 entre el partido de gobierno y los partidos opositores.

Como consecuencia de las elecciones legislativas del 2009, en el 2010 y 2011, se presentó un escenario de gobierno dividido, obligando al gobierno a tener que buscar el apoyo de los legisladores opositores para lograr la sanción definitiva de los proyectos que presentaba el Poder Ejecutivo. El efecto que tiene la formación de un gobierno dividido sobre la capacidad de Cristina Fernández de imponer su agenda política, se ve principalmente en la disminución de proyectos presentados en el Congreso, más que por el valor de la tasa de éxito.

Tan baja es la presentación de proyectos de ley por parte del Poder Ejecutivo, que se han podido analizar únicamente 2 leyes, los 2 únicos proyectos sancionados de los 5 que fueron enviados por el Poder Ejecutivo. Como era de esperar, estos proyectos han sido modificados, estas generaron un cambio en el objetivo de los proyectos que presentaba el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Esto muestra que la oposición presentaba una posición obstruccionista a la agenda presidencial. Pero no se sabe si es realmente ésta la posición que toma la oposición, puede suceder que la oposición busca también imponer su agenda, en este trabajo no se puede apreciar cuál es la posición que toma la oposición, dejando este estudio para futuros trabajos.

Además se deja para estudios futuros, el análisis sobre la forma en que durante el 2010 y 2011 el Poder Ejecutivo logra llevar adelante diversas políticas, sin necesidad de presentarlas como proyectos de ley en el Congreso. Una línea de estudio, puede ser el análisis de aquellas atribuciones que el sistema institucional le otorga al Poder Ejecutivo, como lo es el poder de decreto, entre otras.

Para concluir marcan los efectos que de la influencia de los tipos de gobierno en el período de Cristina Fernández de Kirchner. Recién cuando el gobierno se presenta ante un escenario en el cuál no puede asegurarse la mayoría en el Congreso, es cuando la capacidad que tiene Cristina Fernández de Kirchner para imponer su agenda se ve deteriorada, ya que

tanto en los gobiernos de mayoría y de minoría el éxito del Ejecutivo prácticamente no sufre variaciones. A su vez, esta situación se presenta por la capacidad que tuvo el Frente para la Victoria para aliarse con partidos menores que le permitan mantener una tasa de éxito de la agenda política con valores altos, es decir que le permitan gobernar siguiendo sus propios intereses y preferencias.

6. “Bibliografía”.

- Ames, Barry (2001); “The deadlock of democracy in Brazil”; United States; *The University of Michigan Press*.
- Badillo, Margarita Jiménez (2007); “Desempeño de los presidentes latinoamericanos en gobiernos sin mayorías parlamentarias.”; *El cotidiano*; mayo-junio, año/volumen 22, N° 143, Pág. 92-105.
- Barrett, A. W. y M. Eshbaugh-Soha (2007); “Presidential Success on the Substance of Legislation”; *Political Research Quarterly*, Vol. 60, N° 1:100-112.
- Bonvecchi Alejandro y Zelaznik Javier (2010); “Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999-2007)”.
- Bonvecchi Alejandro, Calvo Ernesto, Alvaredo Javier, Castillo Carrillo Maximiliano y Gomez Sabaini Juan Carlos (2011); “The Political Economy of Tax Lawmaking in Argentina”.
- Elgie Robert (2001); “Divided Government in Comparative Perspective”; *Oxford University Press*, Great Britain.
- Escamilla, Laura Valencia (2006); “Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo.”; *Sociológica*, año 21, número 62, septiembre-diciembre de 2006, Pág. 43-78.
- Mustapic, Ana María (2000); ““Oficialistas y diputados”: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”; *Desarrollo Económico*, Vol. 39, No. 156 (Jan. - Mar., 2000), Pág. 571-595.
- Negretto, Gabriel L. (2006); “Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America”; *Latin American Politics and Society*; Fall; 48, 3; Academic Research Library pg. 63 – 92.
- Pasquino, Gianfranco (2004); “Sistemas políticos comparados”; *Ed. Prometeo*; Buenos Aires.
- Rivera Sánchez, José Abel (1998); “Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas”; *Política y gobierno*; Vol. 5, núm. 2, segundo semestre. Pág. 531-569.

- Saiegh, Sebastián M. (2010); “¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones.”; *Política y gobierno*; Vol. XVII, núm. 1, primer semestre. Pág. 3-24.
- Shepsle, Kenneth y Bonchek, Mark (1997); “Analyzing Politics”; *Ed. W. W. Norton & company*; United States.
- Shugart; Matthew Soberg (1995); “The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government”; *American Political Science review*, 89/2; Pág. 327-343.
- Tsebelis, George (2002); “Veto Players”; *Princeton University Press*; United States.
- Ugalde, Luis Carlos (2004); “Los gobiernos reformistas y los puntos de veto en México. Una reflexión desde la ciencia política”, mimeo.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación, <http://www.hcd.gov.ar/>.
- Honorable Senado de la Nación, <http://www.senado.gov.ar/>.
- Tow, Andy (2012). *Atlas de elecciones en Argentina*, <http://towsa.com/andy/>. Acceso el 15/05/2012.
- Argentina Tax Lawmaking Database, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Departamento de Investigaciones.

ANEXO I:

Agenda presidencial:

- De carácter económico 1: (creación y derogación de impuestos 1; modificación de tasas 2; excepciones 3; legislación penal-tributaria 4; organización de entes recaudadores 5; deuda pública tanto internacional como nacional 6; incentivo a las inversiones 7; declaración de emergencia económica 8)
 - De derechos humanos 2: (reconocimiento de derechos 1; condicionamiento para juicios de lesa humanidad y graves hacia los derechos humanos 2)
 - De prestaciones sociales y trabajo 3: (sistema de jubilaciones 1; formas de negociación 2; accidente de trabajo 3; régimen de despidos 4; regímenes de prestaciones sociales 5)
 - De presupuesto 4: (presupuesto 1)
 - De estado 5: (rescindir contratos de privatización 1; compra de acciones o empresas a privados 2)
 - Políticas 6: (régimen electoral 1; régimen de representación 2; poderes legislativos en el ejecutivo 3; régimen de regulación de la opinión pública 4)
 - Educación 7: (planes de educación 1; fondos especiales 2)
 - Salud 8: (PMO 1)
-
- Si bien hay tratados internacionales que se encuentran dentro de la órbita de la defensa de los derechos humanos, estos no serán incluidos en este estudio ya que por sí mismos no pueden ser modificados por el cuerpo legislativo, deberán ser aprobados o no, sin posibilidad de realizarme modificaciones.
 - Algunas medidas son impulsadas por los legisladores, por lo tanto, su ausencia en esta base de datos se debe a que la misma trata las leyes que fueron presentadas por el Poder Ejecutivo Nacional.

ANEXO II:

Código agenda presidencial	LEY	Fecha de aprobación	Iniciador	Firmantes	Cámara de origen	Modificaciones				Valor LESS	Valor LIS
						Comisión C. O.	Plenario C. O.	Comisión C. R.	Plenario C. R.		
103	<u>LEY 26360</u>	12/03/2008	PEN	CFK	HSN	0	1	1	0	5	3
202	<u>LEY 26373</u>	21/05/2008	PEN	CFK	HCD	1	0	-	0	5	3
202	<u>LEY 26374</u>	21/05/2008	PEN	CFK	HCD	1	0	0	0	5	3
202	<u>LEY 26375</u>	21/05/2008	PEN	CFK	HCD	1	0	-	0	5	3
502	<u>LEY 26412</u>	03/09/2008	PEN	CFK	HCD	1	1	0	0	5	4
301	<u>LEY 26417</u>	01/10/2008	PEN	CFK	HCD	1	0	0	0	4	-
401	<u>LEY 26422</u>	05/11/2008	PEN	JGM	HCD	1	0	0	0	5	4
301	<u>LEY 26425</u>	20/11/2008	PEN	CFK	HCD	1	1	0	0	4	4
101	<u>LEY 26426</u>	26/11/2008	PEN	CFK	HCD	0	0	0	0	6	-
101	<u>LEY 26452</u>	10/12/2008	PEN	CFK	HCD	0	0	0	0	6	-
103	<u>LEY 26453</u>	10/12/2008	PEN	CFK	HCD	1	0	0	0	5	3
103	<u>LEY 26455</u>	10/12/2008	PEN	CFK	HCD	0	0	0	0	6	-
108/603	<u>LEY 26456</u>	10/12/2008	PEN	CFK	HCD	0	0	0	0	6	-
106/302	<u>LEY 26476</u>	18/12/2008	PEN	CFK	HCD	1	1	0	0	5	3
101	<u>LEY 26477</u>	18/12/2008	PEN	CFK	HCD	0	0	0	0	6	-
502	<u>LEY 26501</u>	05/08/2009	PEN	CFK	HCD	0	0	0	0	6	-
604	<u>LEY 26522</u>	09/10/2009	PEN	CFK	HCD	1	1	0	0	5	4
103	<u>LEY 26539</u>	04/11/2009	PEN	CFK	HCD	0	1	1	0	5	4
101	<u>LEY 26545</u>	11/11/2009	PEN	CFK	HCD	1	0	0	0	5	4
202	<u>LEY 26548</u>	18/11/2009	PEN	CFK	HCD	0	1	-	0	5	5

202	<u>LEY</u> <u>26549</u>	18/11/2009	PEN	CFK	HCD	0	1	-	0	5	3
201	<u>LEY</u> <u>26550</u>	18/11/2009	PEN	CFK	HCD	0	0	0	0	6	-
108/603	<u>LEY</u> <u>26563</u>	25/11/2009	PEN	CFK	HCD	0	0	-	0	6	-
601	<u>LEY</u> <u>26571</u>	02/12/2009	PEN	CFK	HCD	1	1	0	0	5	4
104	<u>LEY</u> <u>26683</u>	01/06/2011	PEN	CFK	HCD	1	1	-	0	3	3
104	<u>LEY</u> <u>26684</u>	01/06/2011	PEN	CFK	HCD	1	1	-	0	3	3

LEY	Nombre
<u>LEY</u> <u>26360</u>	PROMOCION DE INVERSIONES Y BIENES DE CAPITAL DE INFRAESTRUCTURA: REGIMEN TRANSITORIO PARA EL TRATAMIENTO FISCAL DE LAS INVERSIONES DE BIENES MUEBLES AMORTIZABLES EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS DESTINADOS A LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL.
<u>LEY</u> <u>26373</u>	AGILIZACION DE LAS ACTUACIONES PROCESALES EN EL AMBITO PENAL Y CONSAGRACION DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE TODO IMPUTADO A QUE UN PRONUNCIAMIENTO DEFINITIVO LOS DESLIGUE EN UN PLAZO RAZONABLE DEL SOMETIMIENTO A JUICIO ORAL; MODIFICACION DEL ARTICULO 346 DEL CODIGO PROCESAL PENAL DE LA NACION.
<u>LEY</u> <u>26374</u>	REFORMA DEL CODIGO PROCESAL PENAL DE LA NACION, AGILIZACION DE LAS CAUSAS SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS: SUSTITUCION DE LOS ARTICULOS 450 (FORMA Y PLAZO), 453 (ADHESION), 454 (AUDIENCIAS), 455 (RESOLUCION), INCORPORACION DEL ARTICULO 473 BIS (TRAMITE ESPECIAL PARA REVISION DE AUTOS O DECRETOS) Y DEROGACION DEL ARTICULO 451.
<u>LEY</u> <u>26375</u>	CREACION DE UN FONDO DE RECOMPENSAS EN JURISDICCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, DESTINADO A CONTRIBUIR A LA DETENCION DE PERSONAS BUSCADAS POR LA JUSTICIA CON ORDEN DE CAPTURA O BUSQUEDA DE PARADERO EN CAUSAS PENALES POR VIOLACION A LOS DERECHOS HUMANOS; CREACION DE LA UNIDAD ESPECIAL PARA BUSQUEDA DE PERSONAS ORDENADA POR LA JUSTICIA.
<u>LEY</u> <u>26412</u>	RESCATE DE LAS EMPRESAS AEROLINEAS ARGENTINAS Y AUSTRAL LINEAS AEREAS - CIELOS DEL SUR SA, POR COMPRA DE LAS RESPECTIVAS ACCIONES. APROBAR EL ACTA ACUERDO ENTRE EL ESTADO NACIONAL Y EL GRUPO INTERINVEST SA DEL 17/07/2008 QUE FIGURA EN EL ANEXO I; INCORPORACION A LA LEY 26337 (PRESUPUESTO DE LA NACION PARA EL AÑO 2008) DEL GASTO Y FINANCIAMIENTO DE LA COMPRA.
<u>LEY</u> <u>26417</u>	MOVILIDAD DE LAS PRESTACIONES PREVISIONALES DEL SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES; MODIFICACION DE LA LEY 24241 Y SUS MODIFICATORIAS (SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES)
<u>LEY</u> <u>26422</u>	PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO FISCAL CORRESPONDIENTE AL AÑO 2009

<u>LEY</u> <u>26425</u>	SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA): TRANSFERENCIA DE LOS AFILIADOS DEL REGIMEN DE CAPITALIZACION A UN UNICO REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO, AFILIADOS Y BENEFICIARIOS, RECURSOS.
<u>LEY</u> <u>26426</u>	PRORROGAR HASTA EL 30 DE DICIEMBRE DE 2009, LA VIGENCIA DEL TITULO V DE LA LEY 25063 Y SUS MODIFICACIONES, SOBRE EL IMPUESTO A LA GANANCIA MINIMA PRESUNTA.
<u>LEY</u> <u>26452</u>	MODIFICACION DEL TITULO VI DE LA LEY 23966, TEXTO ORDENADO 1997, DE IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES; SUSTITUCION DEL INCISO I) DEL ARTICULO 21, DEL INCISO G) DEL ARTICULO 22; INCORPORACION DE INCISO K) Y SUSTITUCION DEL TEXTO DEL ARTICULO SIN NUMERO INCORPORADO A CONTINUACION DEL ARTICULO 25.
<u>LEY</u> <u>26453</u>	INGRESOS POR CONCESIONES DE OBRAS DE DRAGADO, SEÑALIZACION Y MANTENIMIENTO DE VIAS NAVEGABLES; EXENCION DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA).
<u>LEY</u> <u>26455</u>	PRORROGAR HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2009 LA VIGENCIA DE: LA SUSPENSION DE LA EXENCION ESTABLECIDA EN EL ARTICULO 20, INCISO I) DE LA LEY DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS (TO 1997) QUE FUERA DISPUESTA POR EL ARTICULO 1 DE LA LEY 25731; LOS ARTICULOS 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DE LA LEY 25413 DE IMPUESTO SOBRE LOS CREDITOS Y DEBITOS EN CUENTAS BANCARIAS Y OTRAS OPERATORIAS; EL IMPUESTO ADICIONAL DE EMERGENCIA SOBRE EL PRECIO FINAL DE VENTA DE CIGARRILLOS ESTABLECIDO POR LEY 24625.
<u>LEY</u> <u>26456</u>	PRORROGAR HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2009 LA VIGENCIA DE LA LEY 26204, DE EMERGENCIA ECONOMICA, PRORROGADA POR LEY 26339.
<u>LEY</u> <u>26476</u>	REGIMEN DE NORMALIZACION TRIBUTARIA, PROMOCION Y PROTECCION DEL EMPLEO REGISTRADO CON PRIORIDAD EN PYMES Y EXTERIORIZACION Y REPATRIACION DE CAPITALES.
<u>LEY</u> <u>26477</u>	ELIMINACION DEL ARTICULO SIN NUMERO INCORPORADO A CONTINUACION DEL ARTICULO 23 DE LA LEY 20628 DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS - TO 1997 Y MODIFICATORIAS, POR LEY 25239.
<u>LEY</u> <u>26501</u>	AUTORIZAR AL PODER EJECUTIVO AL EJERCICIO DE LA OPCION DE COMPRA DE ACCIONES DE "LOCKHEED MARTIN AIRCRAFT ARGENTINA SOCIEDAD ANONIMA".
<u>LEY</u> <u>26522</u>	REGULACION DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL EN TODO EL AMBITO DEL TERRITORIO DE LA REPUBLICA ARGENTINA Y PROMOCION DE LAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LA COMUNICACION. DEROGACION DE LA LEY 22285 (LEY DE RADIODIFUSION).
<u>LEY</u> <u>26539</u>	MODIFICACION DE LA PLANILLA ANEXA II AL INCISO B) DEL ARTICULO 70 DE LA LEY DE IMPUESTOS INTERNOS - TEXTO ORDENADO EN 1979 Y SUS MODIFICACIONES - Y LA ELIMINACION DE CIERTOS PRODUCTOS TECNOLOGICOS Y DE INFORMATICA DE LA PLANILLA ANEXA AL INCISO E) DEL CUARTO PARRAFO DEL ARTICULO 28 DE LA LEY DE IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA).
<u>LEY</u> <u>26545</u>	PRORROGAR LA VIGENCIA: HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2019 DE LAS LEYES 23966, DE COMBUSTIBLES LIQUIDOS Y GAS NATURAL, Y DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS -T.O. 1997 Y MODIFICATORIAS-; HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2010 DE LA LEY 24625 Y MODIFICATORIAS (IMPUESTO AL PRECIO FINAL DE LA VENTA DE CIGARRILOS; HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011 LA VIGENCIA DE LOS ARTICULO 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DE LA LEY 25413 Y MODIFICATORIAS; Y HASTA EL 30 DE DICIEMBRE DE 2019 LA VIGENCIA DEL GRAVAMEN ESTABLECIDO EN LA LEY 25063 Y MODIFICATORIAS (IMPUESTO A LA GANANCIA MINIMA PRESUNTA). DEROGACION DEL INCISO L) DEL ARTICULO 20 DE LA LEY DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS -T.O. 1997 Y MODIFICATORIAS- Y SUSTITUCION DEL ARTICULO 6 DE LA LEY 23427.
<u>LEY</u> <u>26548</u>	BANCO NACIONAL DE DATOS GENETICOS (BNDG) CREADO POR LEY 23511: FUNCION COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO DENTRO DEL AMBITO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS; ARCHIVO NACIONAL DE DATOS GENETICOS; RESERVA DE LA INFORMACION; GRATUIDAD; INCLUSION DE DATOS; ACREDITACION; CONTROL DEL PERITAJE POR LA PARTES EN CAUSADAS PENALES.

<u>LEY</u> <u>26549</u>	INCORPORACION DEL ARTICULO 218 BIS AL CODIGO PROCESAL PENAL DE LA NACION; OBTENCION DEL ACIDO DESOXIRIBONUCLEICO (ADN) DEL IMPUTADO O DE OTRA PERSONA PARA SU IDENTIFICACION;
<u>LEY</u> <u>26550</u>	MODIFICACION DEL CODIGO PROCESAL PENAL DE LA NACION: DE LOS ARTICULOS 83 Y 85, INCORPORACION DEL ARTICULO 82 BIS; PARTICIPACION DE LAS ASOCIACIONES INTERMEDIAS COMO PARTE QUERELLANTE EN PROCESOS POR DELITOS DE ACCION PUBLICA EN LOS QUE SE INVESTIGUEN CRIMENES DE LESA HUMANIDAD O GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS;
<u>LEY</u> <u>26563</u>	PRORROGAR LA VIGENCIA DE LA LEY 26204, DE EMERGENCIA ECONOMICA, PRORROGADA POR LAS LEYES 26339 Y 26456, HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011.
<u>LEY</u> <u>26571</u>	REFORMA POLITICO ELECTORAL: LEY DE DEMOCRATIZACION DE LA REPRESENTACION POLITICA, LA TRANSPARENCIA Y LA EQUIDAD ELECTORAL. MODIFICACION DE LA LEY 23298 (PARTIDOS POLITICOS), DE LA LEY 26215 (FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS) Y DEL CODIGO ELECTORAL NACIONAL (LEY 19945). ELECCIONES PRIMARIAS ABIERTAS Y SIMULTANEAS OBLIGATORIAS (PASO).
<u>LEY</u> <u>26683</u>	DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS, REFORMA DEL TIPO PENAL PREVISTO EN EL CODIGO PENAL Y EN LA LEY 25246, SOBRE PREVENCION Y REPRESION DE LA LEGITIMACION DE ACTIVOS PROVENIENTES DE ILICITOS; MODIFICACION DEL INCISO 1 DEL ARTICULO 278 DEL CODIGO PENAL Y SUSTITUCION DE LOS ARTICULOS 6, 14, 20 Y 30 (UNIDAD DE INFORMACION FINANCIERA) E INCORPORACION DE LOS ARTICULOS 14 BIS, 31, 32 Y 33 DE LA LEY.
<u>LEY</u> <u>26684</u>	MODIFICACION DE LA LEY 24522, DE CONCURSOS Y QUIEBRAS, EN LO REFERENTE A LA PARTICIPACION ACTIVA DE LOS TRABAJADORES Y FAVORECER LA CONTINUIDAD DE LA EXPLOTACION DE LAS EMPRESAS EN SITUACIONES DE CRISIS POR LOS TRABAJADORES DE LAS MISMAS QUE SE ORGANICEN EN COOPERATIVAS.