
El Congreso: de la transición a la actualidad

Mariana Llanos*

Resumen

El texto analiza la evolución del Congreso Nacional argentino después de la transición a la democracia en 1983. Uno de los principales interrogantes de la época era cómo gobernaría el presidente Alfonsín sin una mayoría parlamentaria sólida. A pesar de los desafíos iniciales el Congreso funcionó bajo una regla de unanimidad para aprobar leyes por consenso. Se observó un alto grado de cooperación entre el partido en el gobierno y la oposición, y la utilización de decretos de necesidad y urgencia (DNU) para legislar en áreas importantes. El texto muestra que el Congreso argentino funcionó de manera continua, mantuvo cierta autonomía en su agenda, y demostró tener capacidades para lidiar con crisis durante la transición política.

Palabras clave: medios de comunicación, política argentina, regulación de medios, libertad de expresión

Congress: from the transition to the present

Abstract

The text analyzes the evolution of the Argentine National Congress after the transition to democracy in 1983. One of the main questions of the time was how President Alfonsín would govern without a solid parliamentary majority. Despite the initial challenges, the Congress operated under a unanimity rule to pass laws by consensus. There was a high degree of cooperation between the governing party and the opposition, and the use of decrees of necessity and urgency (DNU) to legislate in important areas. The text shows that the Argentine Congress functioned continuously, maintained some autonomy in its agenda, and proved to have the capacity to deal with crises during the political transition.

Key words: Media, Argentine Politics, Media Regulation, Freedom of Speech, Argentina, Media Regulation

* German Institute for Global and Area Studies. mariana.llanos@giga-hamburg.de

Luego de la recuperación de la democracia en 1983, con respecto al Congreso Nacional, el principal problema que se discutía tenía que ver con la distribución del poder institucional que dejaron las elecciones del 30 de octubre ¿cómo iba a gobernar el presidente Alfonsín sin contar con mayorías parlamentarias? En efecto, si bien el presidente había conseguido ganar las elecciones presidenciales con una mayoría decisiva del 51,75 % de los votos, su posición en el Congreso era ajustada porque si bien tenía mayoría en la cámara baja (50,78% de las bancas), que perdió en la segunda renovación parcial en 1987, no tuvo mayoría en el Senado desde el comienzo de su mandato. Dadas las características de la transición, que no se había caracterizado por acuerdos interpartidarios sobre políticas sustantivas, y que el régimen militar dejaba una herencia pesada en varios frentes, entre los que se destacaba una economía endeudada e inflacionaria, los desafíos del gobierno eran enormes.

Durante la campaña electoral, Alfonsín había resaltado las diferencias de la democracia con el régimen autoritario tanto en sus procedimientos como en sus resultados. La democracia restablecía la constitución, las reglas de juego democrático y el pluralismo político. Al mismo tiempo, si las políticas de ajuste habían caracterizado a la dictadura, durante la democracia se tomarían medidas reparadoras en la dirección opuesta, esto es, tendientes a la igualdad social. Frente a esta discrepancia entre el contexto crítico de la transición y las altas expectativas de resultados que generaba el nuevo gobierno democrático, las instituciones trabajarían bajo tensión porque el presidente y el Congreso aun debían ponerse de acuerdo para la producción de decisiones. Existía el temor de que, si no lo hacían, se instalaría un nivel alto de conflicto, lo cual podía, a su vez, poner en peligro el débil andamiaje institucional que estaba comentando a funcionar después de años de inactividad forzada. De este modo, la preocupación de ese momento era qué tipo de relaciones gobierno-oposición se establecerían y cómo iba a hacer el presidente Alfonsín para gobernar sin mayorías propias.

Esta preocupación, que era práctica y real, también se alimentaba teóricamente. Por un lado, los años 1980s fueron los del auge del neoinstitucionalismo, que se impuso en las ciencias sociales como reacción al behaviorismo que había dominado hasta entonces. Este “nuevo” enfoque recuperó la importancia de las instituciones en los estudios sociales, a las que se definía como una red de reglas y normas, formales e informales, que delimitan las opciones de los actores e individuos en general y, por lo tanto, pueden explicar su comportamiento (March & Olsen, 1989). El neoinstitucionalismo se convirtió en una herramienta para la construcción de teoría y para los estudios comparados justamente cuando América Latina transitaba a la democracia, y cuando profesores y estudiantes de ciencia política nos preocupábamos por estos nuevos y frágiles gobiernos democráticos, cuyo desempeño podía condicionar la estabilidad del régimen político. Por otra parte, y en estrecha conexión con el punto anterior, adquirió mucha influencia en los círculos académicos de esos años un ensayo (entonces inédito) de Juan Linz que proponía que los regímenes presidenciales eran más problemáticos que los parlamentarios para la estabilidad democrática por los rasgos esenciales que caracterizan a aquéllos, esto es, la elección directa e independiente del ejecutivo y el parlamento (o la legitimidad dual)

y el mandato fijo de ambos poderes. Esas características podían tornarse problemáticas, e incluso peligrosas (el ensayo justamente se llamaba los “peligros del presidencialismo”) en caso de, por ejemplo, conflictos entre ambos poderes (típicos cuando los poderes de gobierno tienen una composición distinta, es decir, cuando el partido del presidente se encuentra en minoría en el parlamento). La legitimidad en la que se basaban ambos poderes y la falta de mecanismos institucionalizados para resolver conflictos, como serían el voto de censura y la disolución del parlamento en sistemas parlamentarios, podía conducir a bloqueos institucionales permanentes y a la tentación de resolverlos invitando a poderes extra-institucionales (léase, los militares) a actuar, esto es, a remover al presidente. La remoción del presidente significaba, como lo habíamos vivido tantas veces en el pasado, la caída de régimen democrático (Linz 1990).

Este marco intelectual acentuaba la preocupación por las consecuencias que podía traer precisamente la configuración institucional que habían producido los resultados electorales de 1983 y que, según advertía Linz, podía ser problemática. Sin embargo, lo que aconteció en la práctica institucional en esos años fueron, por cierto, muchos problemas, pero no parálisis institucional. Existió el compromiso o un acuerdo básico de garantizar la continuidad constitucional a través de una fórmula de trabajo entre el presidente y el Congreso que Ana María Mustapic y Mateo Goretti describieron como la “regla de la unanimidad” (Mustapic y Goretti, 1991). Estos autores analizaron el trabajo de las comisiones legislativas, en particular, cómo se votaron en comisión las leyes sancionadas entre 1983 y 1989, y hallaron que el 89% de los dictámenes fueron aprobados por la cooperación entre el Radicalismo, el partido de gobierno, y el Peronismo, principal partido de la oposición. Luego, con relación al trámite legislativo completo de las 645 leyes sancionadas durante el gobierno de Alfonsín, los autores mostraron que dos tercios de éstas fueron aprobadas con votos de los dos partidos importantes y sin ninguna disidencia.

Entonces, según mostraron esos autores, se forjó un compromiso por el trabajo conjunto bajo la regla de que las leyes que salían lo harían por unanimidad y éste fue la base que sustentó el funcionamiento parlamentario después de la transición a la democracia. Sin embargo, se trataba de una regla bastante exigente, por decirlo de algún modo, porque las cuestiones que no suscitaban la aprobación consensual de los dos partidos principales quedaban fuera de discusión. Entonces, el Congreso fue muy activo y se comprometió con el funcionamiento institucional del nuevo régimen, pero un 40% de los proyectos del poder ejecutivo no fueron aprobados y otros, como el famoso Plan Austral, no llegaron al Congreso, si no que fueron aprobados unilateralmente por decretos de necesidad y urgencia (DNU).

De hecho, la presidencia de Alfonsín abrió la huella de los DNUs con la emisión de una serie de decretos que modificaban o derogaban leyes, alegando necesidad y urgencia, de un modo en que no se los había usado anteriormente. “Antes de 1983, se podía escribir un libro de derecho constitucional sin mencionar el tema y, si se lo mencionaba, era sólo en relación con decisiones ‘políticas’, hechos excepcionales que, además, eran generalmente considerados irregulares” (Molinelli, 1996, p. 75). Al hacer valer su derecho a emitir DNUs, el presidente asumía competencias

legislativas que en realidad eran competencia del Congreso. El Congreso siempre podía rechazar un decreto de necesidad y urgencia aprobando una ley a tal efecto, pero el ejecutivo seguía teniendo la facultad de vetar dicha ley. En otras palabras, en un sistema de separación de poderes, donde el presidente suele no contar con mayorías parlamentarias, estos decretos implicaban una transferencia extraordinaria de poder al ejecutivo. No fue, sin embargo, el presidente Alfonsín el que se destacó por el uso de DNU, sino su sucesor, Carlos Menem, quien inicialmente amparado en la crisis hiperinflacionaria de 1989-90, usó y abusó de los mismos (Ferreira Rubio and Goretti, 1998). Los DNUs fueron convalidados por la Corte Suprema en 1990 y luego incorporados en la constitución de 1994, que definió y delimitó su uso (Artículo 99, inciso 3).

La emergencia de los DNUs en 1983 no mató la actividad parlamentaria. De hecho, buena parte de la literatura latinoamericana de la tercera ola (estos decretos no fueron sólo un fenómeno argentino) los consideró como “poderes de agenda”, esto es, como medios a disposición del ejecutivo para influir en el trabajo legislativo y mitigar los efectos de la separación de poderes, al mismo tiempo que inducir a los parlamentarios a cooperar (Figueiredo y Limongi, 1998, los describen de este modo para el caso de Brasil). Asimismo, desde entonces se reconoce que la iniciativa legislativa reside en el poder ejecutivo. En las relaciones presidente-congreso, el presidente gobierna y el Congreso “reacciona” (Cox y Morgerstern, 2002). Este comportamiento reactivo del poder legislativo puede variar bastante entre los opuestos de la subordinación y la oposición recalcitrante, según la conformación de las mayorías políticas, el liderazgo del presidente y la relación del presidente con su propio partido. Por lo tanto, el Congreso puede tener distintos niveles de intervención a lo largo del tiempo en los temas macro que trae la agenda de gobierno. Sin embargo, el presidente no puede hacer lo que quiere sin tomar en cuenta la distribución del poder entre las fuerzas políticas, y la posición de éstas frente a los distintos temas. De hecho, sobre todo en la agenda económica (impuestos y presupuesto deben ser aprobados por el congreso, y lo fueron en los años de Alfonsín), el ejecutivo debe “ganarse” al Congreso en la producción de leyes, sea a través de negociaciones y concesiones que se traducen en modificaciones a las políticas propuestas o por medio de beneficios parroquiales-venales orientados a satisfacer demandas de los legisladores individuales.

Hubieron otros momentos de intervención destacada del congreso, además de lo señalado en relación con la agenda del gobierno. Las crisis presidenciales de 1989 y 2001 tuvieron al congreso como protagonista y ratificaron el compromiso con el funcionamiento institucional. En la primera, el presidente Alfonsín y su vicepresidente renunciaron seis meses antes del fin de su mandato para dar lugar al traspaso anticipado de la presidencia a Carlos Menem, el candidato de la oposición que había triunfado en las elecciones presidenciales de mayo de 1989, elecciones que habían sido adelantadas en medio del estallido de la crisis hiperinflacionaria. Sin embargo, se acordó mantener el mes de diciembre como la fecha del recambio del Congreso por lo que los radicales, que constituían la primera minoría de la Cámara con 114 diputados, aceptaron cooperar para formar el quórum durante la transición entre gobiernos. De este modo, Menem obtuvo el

compromiso de los radicales de que facilitarían la aprobación de las leyes económicas que enviara al Congreso entre julio y diciembre. De hecho, fue ese Congreso el que aprobó las leyes de emergencia económica y de reforma del Estado que fueron pilares fundamentales para el desarrollo del programa neoliberal que caracterizó a la década de 1990. En la crisis de 2001, por otra parte, el Congreso actuó activamente en la formación de gobierno luego de que el presidente De la Rúa dimitiera como consecuencia de la conmoción social que provocó la restricción del retiro a depósitos bancarios (el *corralito*) en diciembre de 2001. Sin embargo, a diferencia de 1989, no había ningún candidato electo para asumir indiscutiblemente las funciones presidenciales. En este contexto, se puso en marcha la ley de acefalía que databa de 1975 y otorgaba potestades a la asamblea legislativa para elegir un presidente interino. Al igual que en un régimen parlamentario, la ley otorgaba al Congreso la prerrogativa de formar gobierno. El Congreso nombró primero a Rodríguez Saá que renunció en una semana, y luego a Eduardo Duhalde que gobernó hasta mayo de 2003, por lo que algunos autores hablaron de una parlamentarización del régimen presidencial (Mustapic 2005).

En suma, la salida de ambas crisis implicó instancias de cooperación inter-partidaria que reemplazaron temporalmente a la política adversarial que suele caracterizar a las relaciones entre gobierno y oposición en tiempos normales. Por cierto, este final de los gobiernos de Alfonsín y De la Rúa convirtieron a Argentina en un punto de referencia obligado de la literatura comparada sobre presidencias interrumpidas o rupturas presidenciales (Llanos y Marsteintredet 2010). Ambos casos de presidentes en minoría parlamentaria mostraban los problemas del presidencialismo que había señalado Linz, pero lo contradecían en cuanto a los resultados, pues estas interrupciones presidenciales no supusieron la caída del régimen democrático, sino una transición acordada políticamente, que sería sucedida por otro gobierno democrático. Esta sería la forma de inestabilidad política predominante en América Latina durante la tercera ola de democratización.

Recapitulando, yo diría entonces que lo que nos queda desde la transición es, primero, un Congreso que funciona con continuidad, cuya participación en la agenda decisoria del gobierno es reactiva pero no pasiva, es más bien oscilante entre una mayor o menor presencia (reactiva) según la situación de las mayorías políticas y las características del liderazgo presidencial de turno. Segundo, un Congreso que posee bastante autonomía porque mantiene una agenda propia, que no depende del nivel de involucramiento que el Poder Ejecutivo le quiera o pueda dar en su agenda. El Congreso ha estado dispuesto –en el mejor de los casos por profesionalidad, en el peor por puro automatismo–, a sacar leyes por unanimidad, incluso en situaciones de gobierno dividido y de polarización política. En esta división del trabajo entre el Ejecutivo y el Congreso, el Congreso ha tomado para sí una agenda basada en temas sociales, que son aquellos temas que generan acuerdo. Sobre la base de esos temas existe una cierta producción regular y de calidad (infancia, adolescencia, salud). Tercero, nos queda que el Congreso ha mostrado reflejos para lidiar con situaciones de crisis social aguda, donde pautas de cooperación y convivencia han prevalecido para hacer valer la constitución y garantizar la continuidad del régimen político. Las especiales elecciones de 2023 que tuvieron lugar en un contexto

inflacionario que demanda respuestas políticas y en las que los partidos establecidos, que dominan la política parlamentaria, fueron cuestionados por la emergencia de un candidato presidencial *outsider* por primera vez en cuarenta años, nos mostrarán más que nunca si la capacidad del Congreso de protagonizar en contextos de transición de un gobierno a otro se mantiene o cambia. Mi valoración es que las normas de convivencia desarrolladas en los años posteriores a la transición deberían seguir presentes también en este contexto.

Para finalizar podría agregar dos cosas. ¿Cuáles fueron los problemas que no nos imaginamos en la transición? Creo que una de las cosas que no nos imaginábamos en ese momento es cuál podía ser el impacto de un poder ejecutivo sin liderazgo sobre el trabajo parlamentario. No me refiero con esto a los límites que mencionaba antes de presidentes con pocos recursos político-institucionales, sino a lo que significa la (poca) vocación o incapacidad de ejercer el poder. Vimos en el último período presidencial de 2019-23, que la falta de liderazgo también puede impactar en forma de fragmentación legislativa, aun en situaciones de mayoría parlamentaria, resaltando el poder de otros actores (por ejemplo, las provincias). Y, desde el punto de vista positivo, y termino con esto, creo que no nos imaginábamos en el momento de la transición que íbamos a tener un Congreso en paridad y lo que importante que sería que el 50% de ambas cámaras esté compuesta por mujeres, no sólo para hacer justicia a la representación descriptiva, sino también para el progreso de una agenda de contenido social importante para los ciudadanos, que ha sido también una agenda del Congreso. Ese es uno de los *outcomes* más positivos de estos cuarenta años.

Referencias bibliográficas

- Cox, G. W. & Morgenstern, S. (2001). Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. En S. Morgenstern & B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 446-468). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferreira Rubio, D. y Goretti, M. (1998). When the President Governs Alone. The Decretazo in Argentina, 1989-93. In J. Carey and M. Shugart (eds), *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Limongi, F. & Figueiredo, A. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, 44, 81-106.
- Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Llanos, M. (2010). Presidential breakdowns in Argentina. En M. Llanos and L. Marsteintredet (comp.), *Presidential Breakdowns in Latin America*. New York: Palgrave.
- Llanos, M. and Marsteintredet, L. (comp.) (2010). *Presidential Breakdowns in Latin America*. New York: Palgrave.
- March, J. y Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Palgrave.
- Molinelli, G. (1996). Las relaciones presidente-Congreso en Argentina '83-'95. *POSTData*, 2, 59-90.
- Mustapic, A. M. (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*, 45(178), 263-280.
- Mustapic, A. M. y Goretti, M. (1991). Gobierno y Oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la Presidencia de Alfonsín (1983-1989). *Documento de Trabajo No. 117*. Instituto Torcuato Di Tella.