

## LA PREOCUPACIÓN DEL "CLETO" COBOS

(Transcripción)

**ERNESTO CALVO** (*Profesor asociado de la Universidad de Houston*):

Gracias por la invitación y por estar aquí.

No sabía muy bien quién iba a estar, quienes íbamos a estar hablando para hacerlo un poco más político y así hablar de temas que podían ser más generales y más interesantes. Así que la presentación que preparé tiene un tono menos académico, en algunas porciones por lo menos.

Cleto Cobos es el vicepresidente de Argentina, y es ex gobernador de Mendoza, y hace un año y medio tuvo un rol fundamental en el Congreso. Un rol fundamental al ser el voto decisivo que terminó destruyendo, tirando por tierra las intenciones del Gobierno de pasar a una nueva ley para retenciones agrícolas.

Lo interesante de Cleto Cobos, que ahí se le ve en la foto muy preocupado —ese es el instante antes de decir mi voto no es positivo— es que fue, una cantidad de cosas que nunca ocurrió. En primer lugar, el Congreso fue interesante, nunca es interesante el Congreso, si el Congreso es interesante, algo está pasando que está mal.

El Congreso fue interesante porque estaba la calle movilizada, había movilizaciones en la zona de Palermo con la pantalla gigante, con miles de personas esperando la decisión del Senado para tratar de frenar la ley, estaba en contingente, el oficialismo cerca de plaza de Mayo, con otra televisión tratando de que la ley pasará. El Senado había sido atravesado por grupos que habían entrado, tanto del campo como del Gobierno, tratando de cambiar la

intención de voto de cada uno de los legisladores, de cada uno de los senadores, estableciendo presiones muy fuertes, escraches que se llaman, tirándoles tortas, huevos, todo tipo de cosas en las casas de los distintos legisladores y lograron que por primera vez en la historia de Argentina, en un voto público de este estilo, el Senado, después de que había sido aprobado en diputados, quedan empatados.

Y como el Senado quedó empatado con treinta y seis votos por el sí, y treinta y seis votos por el no, la decisión final descansaba en manos de Cleto Cobos, el vicepresidente de la nación, que ejerce como la autoridad del Senado y solamente vota en caso de empate.

Entonces, cuando llegó la situación de empate está todo el país paralizado a las cuatro de la mañana tratando de escuchar cuál va a ser el resultado, una lucha política que duró casi seis meses, hubo mucha virulencia. Y Cobos mira al jefe de la banca del peronismo, que es el ejecutivo y le dice: le ruego de nuevo, que lo mandemos de vuelta a comisión, que esto no se vote. Y Pichetto, el jefe de la banca, lo mira y le dice: acá hay que decir las cosas y decirlas en este momento.

La razón era que el peronismo había pagado un costo político enorme por tratar de empujar esta legislación, Pichetto no quería mandarlo de nuevo a comisión porque tenía miedo de que estallara todo. Entonces Cobos, se agarra la cabeza, piensa un rato, ya había tenido conversaciones con Cristina Kirchner tratando de empujarlo para la decisión en fase al Gobierno, y dice: mi voto no es positivo. No se atreve a decir, no. Y después dice: voy a votar que no.

Así que bueno, de nuevo el segundo del Gobierno vota en contra del Gobierno en un Senado que estaba dividido exactamente a la mitad, en un voto que estaba siendo seguido por toda la población, y en ese momento cambia todo el

sistema coaliciones para la próxima presidencial con Cleto Cobos, muy posiblemente siendo el candidato natural para ser la oposición a Kirchner, a Néstor Kirchner en la presidencial dentro de dos años, con una coalición política muy distinta.

Entonces, la pregunta es ¿por qué estaba preocupado Cobos si él sabía que eventualmente votar que no, le iba a hacer quizás presidente de Argentina? En algún sentido éste era el lugar privilegiado que estaba esperando para poder llegar a hacer la presidencia. Era imposible que Cobos fuera el candidato a presidencial del peronismo porque es de la oposición, era del radicalismo que había sido captado, había sido echado por su partido que era radicalismo, no iba a ser nunca sangre azul peronista, con lo cual nunca iba ser presidencial. Ésta, quizás, era la única oportunidad que tenía para ser presidente y sin embargo sabe que estaba en el horno, literalmente.

Entonces, ¿cuál es la razón porque eso pasa? La razón porque eso pasa es, ¿cómo funciona el sistema político argentino que le garantiza al peronismo un lugar privilegiado? De todos los presidentes que ha habido desde la transición democrática, los dos presidentes del radicalismo que fueron elegidos renunciaron antes de tiempo: uno Alfonsín, en medio de una crisis económica en el ochenta y ocho, y el otro de la Rúa, yéndose con el helicóptero presidencial en el 2001. Y Cleto, sabe en algún lugar que asume que esas son algunas de las cosas que van a pasar.

La razón porque me pareció que era interesante la historia de Cleto, porque intercepta bastante con España. Cleto viene de una provincia que es Mendoza, que está en la frontera con Chile. Cuando quieren ir a visitar a lady Dahlmann, salen de aquí de Buenos Aires, cruzan hasta acá, a Mendoza y saltan del otro lado a Santiago y después van a esquiar de nuevo un poquito para atrás a los Andes.

En Mendoza, toda esta región, que es una región que se llama **¿sancor?** es una región de pequeños productores: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, y saltando San Luis, que es una de las provincias más tradicionalistas de Argentina, se llega a Mendoza, y ese grupo de provincias siempre fueron unas provincias con niveles de desarrollo humano más avanzado, y al mismo tiempo caracterizados por mayor actividad industrial, una clase obrera más movilizada políticamente, lo que tradicionalmente se ha identificado como peronismo, la imagen del peronismo que está organizado sindicalmente. Sin embargo, el voto peronista siempre ha sido mayor en toda la periferia, y la razón por la cual el voto peronismo es mayor en toda la periferia y que no está dominado por la coalición metropolitana, es que el peronismo históricamente se constituyó con coaliciones conservadoras en el interior y con coaliciones del trabajo en la región metropolitana.

Entonces, la mayoría de la gente mira a Argentina y se acuerda de Evita Perón y de los movilizadores del 17 de octubre, y tienen al peronismo como una organización profundamente obrera, pero en verdad ha sido una organización que es obrera, metropolitana y es conservadora rural, y eso tiene que ver con cómo se fue formando históricamente, y ese conservadurismo rural es lo que le da la fuerza en el Congreso, mientras que la coalición metropolitana es lo que se utiliza para las elecciones presidenciales. Por eso, el Congreso es peronista no por ser obrero. Ahí viene el problema de Cleto. Cleto viene de Mendoza, pero Mendoza es un grupo de provincias que en ningún sentido es minoría dentro de la mayoría legislativa, que puede ser formada en cualquier momento, y que ha controlado el Senado los últimos veinticinco años desde la transición democrática.

Mientras que el peronismo, éste es el voto peronista. La estructura territorial del voto peronista del noventa y cinco, con Menem; éste es el voto del radicalismo del noventa y cinco y éste es el Frepaso. El Frepaso que hace izquierda, si

ustedes notan, tiene solamente voto en la región metropolitana y Mendoza con tres tipos de estructuración del voto le estoy mostrando, pero lo que pueden ver es que la parte negrita del Frepaso, que es el Partido del Centro Izquierda que armó coalición con Alianza para llegar a la presidencia en el noventa y nueve, solo está ubicada en esta zona.

Esta zona, ahora les voy a mostrar es una zona subrepresentada políticamente, que tiene menos votos, menos representantes por voto que toda la parte del interior, debido a los mecanismos constitucionales que vienen de la dictadura en verdad de Onganía del sesenta y pico, del sesenta y seis al setenta y cuatro. Y ese es el problema de Cleto.

Ahora, lo otro interesante es que el problema de Cleto tiene una raíz muy anterior que define toda la estructuración del federalismo argentino y ¿qué ven de nuevo? Se parece más a España, a los conflictos que hay en este momento en España que lo que la gente presume.

Cuando llega la independencia a Argentina, igual que toda América Latina, viene en el marco de las guerras napoleónicas, y no es una independencia de España, sino que es una independencia de Francia, que es utilizada como excusa para volverse independiente. Va a tardar en verdad hasta la Restauración para darse cuenta que en verdad esto es una independencia, y no otra cosa.

En el momento que se produce la independencia Argentina está estructurada, y si ustedes ven en el mapa, lo único que existía de Argentina para contar era de acá de Buenos Aires a Perú. Y si ustedes ven la distribución geográfica en Argentina, todos los departamentos políticos de esa zona tienen formas irregulares, porque fueron construidos por la historia, mientras que toda la zona

sur tiene formas cuadradas porque fue distribuida por los militares, porque tiene que ver con la avanzada que va mandando.

Entonces, todo el tramo que conecta Buenos Aires hacia Perú tiene en verdad la vieja estructura provincial argentina, que es donde se forma la estructura de caudillos, que después de la independencia empieza a pelear con el puerto de Buenos Aires, y ¿por qué con el puerto de Buenos Aires? Porque el puerto de Buenos Aires que está aquí, que era el único acceso para comercializar todos los productos. Entonces, Buenos Aires se transforma en una ciudad que empieza a pelear con el interior, y durante todo el periodo hasta la formación de la Constitución la lucha es entre Buenos Aires y el interior, unitarios y federales, Rosas, que están tratando de batallar por el control de los recursos que vienen a partir del puerto, y esa guerra en verdad se va a extender básicamente hasta la formación de la Constitución con la ruta de Buenos Aires, y entonces es incorporada en una Constitución marco, justamente a partir de la ruta de Rosas.

A partir de eso se forma el orden conservador, y el orden conservador está caracterizado por un partido único, ahora van a ver esta historia es relevante para lo que le está pasando a Cleto. Este partido único es el Partido Argentino Nacional. Es un partido compuesto por pequeños *polling machines* que controlan cada una de las provincias, que es la vieja modalidad de empanada, locro y vino, que no sé cómo se llamará en España, *poll ballot* en Estados Unidos, se va a una empanada, locro, un vaso de vino se les lleva a votar, y en general era voto observado.

Entonces, el viejo orden conservador llevaba a votar a todos en ese mecanismo y en el momento en que el radicalismo aparece en la escena política, lo hace a partir de primero una salida en la plaza en 1897, pero en realidad el gran cambio ocurre en 1912 con una reforma electoral, en donde la

reforma electoral es una forma de nuevo de distribuir la cuestión federal entre todos los muchachos.

El radicalismo es fuerte en la región metropolitana y el Partido Nacional sigue siendo fuerte en el interior. Como es muy fuerte el radicalismo, está apunto de producirse un quiebre federal de nuevo. El radicalismo tiene intenciones independentistas en algún sentido, mientras que el interior tiene el mismo tiempo en conflicto, no quiere que el puerto de Buenos Aires quede de nuevo en manos de los porteños.

Para hacerlo, en el Congreso hay una serie de debates sobre un modelo electoral que no sea de lista única, para que puedan compartir políticamente los cargos en el interior y en Buenos Aires.

Para no hacer una reforma del sistema proporcional a un sistema proporcional, lo que hacen es una lista incompleta, que es lo siguiente: si hay que elegir quince cargos, ponemos diez en la lista. El que gana pone los diez, y los otros cinco los buscamos del otro.

Y así, evitan hacer un cambio de pluralidad a proporcionalidad, pero mantienen mayoría y minoría, y la idea es: los radicales eligen entonces también conservadores en la provincia de Buenos Aires y en la capital federal y los conservadores eligen a su vez radicales en el interior del país. Y hacemos un pacto de los buenos muchachos. El senador Serrey que es un personaje muy importante a principios de siglo dice: "Si bien no todas las ideas pasan por el Parlamento, todos los políticos pasan por Contaduría".

Y a partir de esa coalición se vuelve a integrar Buenos Aires con un interior conservador y con una región metropolitana, que es más progresiva.

El problema es que el radicalismo interviene en las provincias en el interior y gana el interior a través de Irigoyen, y a partir de la crisis del treinta los conservadores que fueron expulsados de las provincias mediante intervenciones, organizan el primer golpe de estado en Argentina, en el treinta.

En el momento que hacen el golpe de estado en el treinta, hay una sucesión de pequeños gobiernos conservadores, cuasi legales, hasta que en el cuarenta y tres con el golpe que eventualmente va a llevar a Perón al Gobierno, se da el nacimiento del segundo partido de masas en Argentina, va a ser el peronismo.

Lo interesante es que Perón llega y gana la región metropolitana, pero no puede entrar en el interior. Lo mismo le pasó al radicalismo, y por eso hay un quiebre federal de nuevo. Entonces dice: ¿cómo puedo ir al interior de Argentina? Voy a hacer una alianza con el Sabattinismo, que es el radicalismo opositor. Los Sabattini no van a dejar el radicalismo, no quiere dejar el radicalismo, entonces el peronismo aquí dice: bueno, vamos a hacer una alianza con la concordancia. Y la concordancia, la concertación son todos los pequeños partidos conservadores que están en el interior de Argentina, y así se consolida la gran coalición peronista que es progresista en la región metropolitana, pero es conservadora en el interior del país.

Y a partir de eso se forman caudillos peronistas de derecha en interior, y movimiento laboral progresista en la región metropolitana, y es una coalición que se va a volver extraordinariamente dominante, y que va a producir lo que se llama el juego imposible: es que nadie puede derrotar al peronismo electoralmente, y al mismo tiempo, los militares no están dispuestos a dejarlo gobernar. Con lo cual, la alternancia política en Argentina en ese período pasa

a ser entre gobiernos peronistas o golpes de Estado. Se prohíbe el peronismo; gana el radicalismo, pero con muy pocos votos. El radicalismo pelea entre sí y dice: “¿Cómo puedo mantenerme en el poder?. Bueno, hago una alianza con el peronismo, que está proscrito”. Los militares se enteran, hacen un golpe de Estado, hasta que finalmente, en el setenta y seis, se produce el último golpe para tratar de extirpar finalmente el peronismo.

El poder de las provincias, y por eso también es interesante en relación a España, todas las provincias en Argentina tienen constituciones distintas y sistemas electorales distintos. Si no, marginalmente distintos. En la provincia de Buenos Aires hay representación proporcional; en La Rioja, mayoritariamente sistemas uninominales. Tenemos provincias con sistemas mixtos, tenemos sistemas de mayoría y minoría... Y cada uno viene con su propia historia. Y eso hace que cada uno de estos sistemas electorales tenga una distinta distribución de votos y bancas. Entonces, si ustedes ven, las provincias de Buenos Aires y de Capital Federal, son muy proporcionales: la gente obtiene, mejor dicho, los partidos obtienen la misma cantidad de bancas que de votos. En el horizontal están los votos, en el vertical las bancas. Y lo que ven es que a un partido que gana el 50% de los votos, gana el 50% de las bancas en Buenos Aires. Pero en cambio, si vamos, por ejemplo, a Misiones, un partido chico no obtiene nada, y los partidos mayoritarios obtienen bastante. Si uno va a Neuquén, es muy mayoritario, y recién con más del veintipico por ciento empiezan a tener bancas. Y cuanto más mayoritario el sistema, más en su lado están las élites políticas en cada una de esas provincias. Y esas provincias, por los pactos con los que el peronismo constituyó sus alianzas al interior, son conservadoras peronistas. Y en ese sentido, tienen pretensiones territoriales, que son distintas que el peronismo metropolitano, tradicionalmente popularizado por Evita. Y ahí, el Cleto dice: “Me quedo atrás”. Así que ya no está preocupado.

Eso hace que haya un sistema electoral muy extraño en Argentina, porque todos ven que es proporcional, pero, ¿en qué es proporcional? Como los partidos más chicos no pueden competir en las provincias, las provincias chicas tienen más magnitudes de distrito, que son ligeramente más pequeñas, y sistemas más mayoritarios. Entonces, si uno compite por votos en las provincias grandes, está en la línea azul, pero si uno compite por votos en las provincias chicas, está en la línea verde. Y eso quiere decir que en las provincias chicas el premio de mayoría es muy grande, y un partido con el 40% de los votos, por ejemplo, saca cerca del 60%; 65% de las bancas. Pero en cambio en las provincias metropolitanas, con 40% de los votos uno saca cuarenta y pico por ciento de las bancas. Y eso hace que las provincias metropolitanas no tengan el mismo premio de mayoría, y que estén subrepresentadas, no solamente porque tienen menos representantes que los que les correspondería, sino también porque tienen otro sistema político. Y eso beneficia al peronismo del interior. Y lo hace no sólo más fuerte, sino también más conservador. Y eso es otra razón por la cual Cleto necesita el peronismo.

A partir de la transición, esto se acentúa. El peronismo del cincuenta, del cincuenta y cinco hasta el ochenta y tres, es el peronismo de la resistencia. Y como peronismo de la resistencia, nunca está en el Congreso: estaba proscrito, no había elecciones, y si había elecciones, no podía participar; con lo cual, el peronismo que se forma al calor de la lucha contra la dictadura del cincuenta y cinco, que es la libertadora; la dictadura del sesenta y seis, que es el Onganía; la dictadura del setenta y seis; el peronismo que se forma entonces era todo un peronismo que básicamente había vivido suela sindical, y por eso conocemos al peronismo también como un peronismo obrero. Porque el peronismo que uno conoce se movilizó en Córdoba: es el peronismo que aparece en algún sentido como obrerista y movilizó contra la dictadura. Pero mientras tanto, todo el aparato del peronismo que era político, sigue en el interior del país, y ése es el peronismo que va a empezar a ganar preeminencia

a partir del ochenta y tres, ochenta y cuatro. Y eso va a cambiar la lógica del Congreso dramáticamente en Argentina.

Durante el período que va desde el ochenta hasta 2008, el porcentaje de gasto público en las provincias, o sea, ejecutado por las provincias, va aumentando; y el porcentaje de gasto público ejecutado por la nación va bajando, y actualmente, básicamente en las provincias y la nación gastan la mitad del presupuesto cada una. Y eso le da una mayor autonomía a los gobernadores, que son en la mayoría peronistas, y eso también favorece la consolidación de las máquinas peronistas en el interior, que son a su vez las que controlan gran parte del Congreso.

El 70% de los legisladores en la Cámara de Diputados son de las provincias chicas, y más del 80% si uno considera el Senado; y el sesenta y pico por ciento, si uno considera sólo diputados. Lo cual se debe a que las provincias chicas tienen un piso o un mínimo de diputados para elegir, que son cinco por provincia. Santa Cruz tiene sesenta mil votantes. No debería tener ni siquiera un solo diputado, pero tiene cinco. La Matanza es un distrito bonaerense que tiene medio millón de habitantes, pero tiene muchos menos representantes per cápita que Santa Cruz. Y eso hace a Kirchner muy fuerte, a Menem muy fuerte, y en cambio, el intendente de La Matanza, alguien con capital social para movilizar, pero no tan fuerte.

A partir de que las provincias ganan peso específico para ejecutar el gasto, eso también devuelve poder a estos grupos, a estos actores, y cambia el balance entre nación y provincias. Y eso pone a Cleto en una posición muy incómoda, si llegan a la presidencia.

A partir de eso, lo que pasa es que las provincias chicas están todas en la parte de pocos partidos. Entonces, cuando uno ve acá La Rioja, tiene menos de dos partidos competitivos, y cuando uno se muda al que tiene más de cuatro partidos competitivos, y esto es elección de gobernador, o en el caso de la ciudad de Buenos Aires, el intendente, que es el cargo equivalente, porque está, como Washington, provincializada. Uno ve Capital Federal, un poquito más abajo, Buenos Aires, etcétera. En las provincias de La Rioja, Santa Cruz, Misiones y Entre Ríos, si ustedes notan las dos provincias con menos partidos efectivos, son La Rioja, que era la provincia del presidente Menem, y Santa Cruz, que es la provincia de los Kirchner. Ambos, presidentes que han controlado la mayor parte del período de gobernación los últimos veinte años. Él -Cleto- no es de La Rioja ni de Santa Cruz. Así que Cleto también en eso tiene un problema.

En el Congreso lo que pasa igual es interesante. Se ha fragmentado el sistema político, en todas las áreas, pero al mismo tiempo, el premio de mayoría ha disminuido el número de partidos en el Congreso. Entonces, mientras la oposición se fragmenta, y salían con carteles a gritar: “¡Que se vayan todos!”, al mismo tiempo, el número efectivo de partidos en el Congreso, que son las cajitas de abajo, iba cayendo. Eso es porque el premio de mayoría, cuanto más se divide la oposición, mayor es el premio de mayoría para el Gobierno. Entonces, el nivel de diversidad en el Congreso, en lugar de ir aumentando, como pasa fuera, iba disminuyendo. Con lo cual, es gracioso: cuando la gente decía: “¡Que se vayan todos!”, uno podía decir: “¡Pero se van todo el tiempo!”. ¡No aguantan! Los que van entrando ahí están todos controlados por el gobernador. Y rotan muy rápidamente.

Con lo cual, Cleto va a tener un Congreso compacto, pero un Congreso que no le va a pertenecer si llega a ser presidente. Y esa es la razón por la cual seguramente tiene que encarrilar el helicóptero presidencial, si llega a asumir.

Lo otro que es interesante es que el Congreso argentino, aunque habitualmente se dice que es débil, aprueba la mitad de la legislación o más que hay en Argentina. Y si bien puede usar los decretos de necesidad de urgencia, los decretos de necesidad de urgencia no se aplican al presupuesto. Política impositiva no puede sacarse por decreto. Con lo cual, la mayoría de las cosas que requieren gasto en Argentina tienen que pasar por el Congreso, y están sometidas a presiones muy fuertes de redistribución. Con lo cual, así como veíamos que Chile, que es un modelo de democracia y de poder legislativo, es uno de los que el 80% de la legislación, 85%, es presidencial; en Argentina, el presidente ingresa habitualmente mil quinientas leyes en todo el período democrático. En verdad, tres mil y pico, pero hay algunas que no las cuento. Son casi cuatro mil leyes, pero de esas hay muchas que son triviales; pero de las mil quinientas importantes sólo se pueden hacer cerca de la mitad, cerca de setecientas, mientras que en la Cámara de Diputados y Senadores, se van ingresando en este momento cerca de diez mil leyes. Ha habido aumentando y este año se van a ingresar como cerca de diez mil leyes. Y de esas leyes que se aprueban, se aprueba un porcentaje bajo, pero la cantidad de leyes que se aprueba son más de las que aprueba el ejecutivo. El éxito legislativo es bajo, pero la cantidad es masiva, y es en ese sentido un Congreso muy activo.

Eso hace que el ejecutivo tenga una tasa, como ustedes ven, de 40% de diputados y de 60% en el Senado, y eso junto representa cerca de novecientas leyes en esta muestra. Pero en la Cámara de Diputados, los legisladores, los diputados han introducido veinte mil leyes, y los senadores, cinco mil leyes; y de esas, han aprobado mil cien leyes, que son significativamente más que el presidente, aunque cada diputado y cada senador tiene tasas de apelación relativamente bajas. Entonces, si bien siendo un diputado, la posibilidad de aprobar tu proyecto de ley no es muy alta, la probabilidad de apoyar proyectos

de ley como cámara, en su conjunto, para aquellas que son iniciativas de los legisladores es bastante elevada.

Otro dato que es interesante es que cuando hay gobierno dividido, el peso político se mueve hacia el presidente, porque la cámara pierde justamente capacidad de iniciativa. Y eso se debe a que en general, si Cleto, por ejemplo, es elegido presidente, su bloque legislativo no tiene la misma capacidad que si, por ejemplo, es elegido con mayoría, pero del lado del peronismo. Con lo cual, el ejecutivo, que tiene prioridad sobre ciertas leyes que se tienen que pasar: el presupuesto se tiene que pasar. Lo pueden enmendar de arriba a abajo, pero aprobar se tiene que aprobar. Entonces, hay ciertas leyes del ejecutivo que son aprobadas, aunque son muy enmendadas, y el peso político cambia si el ejecutivo, no cuando hay gobierno unificado, sino cuando hay gobierno dividido. Porque es en ese momento en el cual la productividad de los legisladores cae. Que en general es lo opuesto a lo que la gente cree. Porque la gente cree que con el gobierno dividido, al presidente le va mal y al Congreso le va bien. Pero lo que me da la sensación, en el gobierno dividido (es una cosa clara en toda América Latina), es que la tasa de aprobación de los proyectos de presidentes son muy constantes, pero que los legisladores son muy sensibles al cambio con posición política. Con lo cual, el gobierno dividido afecta a los legisladores mucho más que lo que afecta al presidente. Y eso va a ser Cleto, una persona que tiene que introducir mucha legislación, pero que está muy expuesta. Y eso no es bueno para Cleto.

El otro problema que tiene Cleto es que... Este es un mapa ideológico del Congreso argentino desde el ochenta y tres hasta la actualidad. Los azules son los peronistas, los rojos son los radicales. Y si ustedes ven a partir del diputado 110, que es el Congreso en el cual se fractura el peronismo por izquierda, cuando se empieza a formar el Frepaso, aparece un grupo de puntitos verdes. Ese grupo de puntitos verdes, que son el Frepaso, terminan formando la

Alianza, en el 116-118, y son el partido de gobierno. Tienen una oposición dividida, a diferencia del peronismo, que seguía siendo un poco más compacto.

En el momento que estalla la Alianza, que se ve que es el 120 y el 122, el peronismo se reconstituye, pero toda la oposición no. Cleto va a ser gobierno de todos los de las listas del 124, que están ahí, y no de la azul. Con lo cual, si Cleto asume como el Gobierno, va a tener ese grupo azul en contra, y va a tener ese grupo de puntitos verdes, rojos, amarillos, rosas, etcétera, tratando de funcionar como coalición de apoyo. Con lo cual, no solamente va a ser un gobierno de coalición, sino que va a ser un gobierno de coalición con una oposición unificada y una coalición extraordinariamente inestable.

Por otro lado, una vez que llega al Congreso su coalición legislativa, va a tener comisiones cuya composición es proporcional. Porque en Argentina las comisiones tienen una oposición que es proporcional al poder de los bloques, y tienen presidencias de comisión que son proporcionales a los bloques. Y Cleto va a tener cierta ventaja, porque hay un cierto premio mayoritario en las presidencias de comisión. El controlar presidencias de comisión no es trivial, porque en Argentina la gran mayoría de la legislación que es aprobada... Perdón, la mayoría de la legislación que muere no sale comisión. Por estatuto, por Reglamento del Congreso, toda la legislación que ingresa en el Congreso, primero es derivada a comisión; necesita dictamen de mayoría, y sólo con dictamen de mayoría llega al piso, salvo que tenga premios: digamos, salvo que haya súper mayoría para forzarla en el piso, salteándose comisión. Pero sacarla con súper mayoría implica que es una ley con muy alto consenso, en verdad es muy raro. Si uno tiene súper mayoría, ya tiene mayoría, simplemente, sale por el trámite de comisión. Con lo cual, si uno no pasa por comisión, uno no puede sacar legislación, y las comisiones premian ligeramente al partido de la mayoría.

El problema es que ese grupo de puntitos de arriba, que tendría ventajas en comisiones, va a estar dividido en tres gabinetes, porque este sería un gobierno de coalición. Con lo cual, aunque tendría control de ciertas comisiones importantes, como Presupuestos y Hacienda, en particular, que tendrá el órgano de Secretaría, lo cierto es que sería muy raro que pudiera manejar la aprobación completa. Los proyectos que se han ingresado en el Congreso son referidos a múltiples comisiones y necesitan dictamen conjunto, con lo cual basta que en una comisión de ellas se trabe para que el proyecto nunca llegue al piso. Con lo cual, no es suficiente con controlar Presupuestos y Hacienda.

Las comisiones más importantes, es cierto, son controladas siempre por el partido mayoritario. Los puntitos que están arriba, es control de la presidencia de comisión por el partido mayoritario o que tiene la pluralidad de las bancas. Como pueden ver, de cerca de treinta y cinco comisiones que hay acá, hay solamente ocho comisiones en las cuales el partido de la mayoría siempre tuvo el control. Conforme las comisiones bajan en *ranking*, va bajando el control mayoritario. El problema es que los giros a comisión no están controlados por el jefe de bancada, ni están controlados por la decisión de la cámara, sino por una organización autónoma, que se llama la Oficina de Información de Labor Parlamentaria, que los gira, de acuerdo a la letra del proyecto. Con lo cual, aunque ellos controlaran las más importantes, siempre existe la posibilidad de que alguna de las otras comisiones tenga posibilidad de participar del proceso.

Perdón, que está en inglés esto, pero lo saqué de otra presentación. Pero lo que eso está mostrando es la distinta tasa de aprobación de legislación cuando uno tiene mayoría o cuando uno tiene sólo la pluralidad de las bancas. Y lo que es interesante en Argentina es que el partido de mayoría, cuando pierde la mayoría de las cámaras, aprueba casi la misma tasa. Lo que cambia es que la oposición aumenta muchísimo la tasa de productividad.

¿Por qué? Por lo mismo que decía: si la oposición no está involucrada en el tratamiento de comisiones, los proyectos no pueden salir de comisión. Entonces, cuando un partido pierde el control mayoritario, necesita que los otros partidos participen de la comisión y la aprueben, y se transforma; el proceso de legislación se vuelve mucho más consensual. Pero eso implica que Cleto necesita el peronismo para sacar proyectos de comisión. Eso quiere decir que Cleto necesita tener no solamente a su coalición de gobierno adentro, sino que también necesita la negociación con el peronismo.

En general, ha sido bastante proclive a hacerlo, con lo cual, no necesariamente eso sería un problema.

Finalmente, eso también quiere decir que Cleto va a tener que estar en las líneas rojas, y no las negras. Las líneas negras son cuando uno tiene una mayoría clara y puede en sentido empujar solo los proyectos de comisión. Cuando eso pasa, el partido del Gobierno puede aprobar sus propios proyectos y moverse rápido; cuando eso no pasa todos aprueban más o menos el mismo porcentaje de proyectos. Y salen muchas más cosas de comisión hacia el plenario de la cámara, pero muchas menos cosas pasan la comisión, lo que sería la dirección de la cámara, para llegar al plenario y ser aprobados. Y eso cambia toda la dinámica. Y eso implica usar mucho más la... ¿Cómo se llama? ¿La tarjeta de débito? ¿Cómo se llama acá la tarjeta de débito? ¡La Visa! Bueno. Allá decimos usar el abanelco. Y cuando uno quiere usar el abanelco, eso pega mucho sobre las cuentas para sacar cualquier tipo de proyecto de legislación. En una época eran sobres, pero ahora está el sistema bancarizado en Argentina. Entonces, en lugar del sobre para el senador, se hace una transferencia bancaria.

La primera pelea había sido justamente por el control de la provincia de Buenos Aires. Duhalde era el hombre fuerte de Buenos Aires de, digamos, la Coalición Metropolitana, mientras que Menem era el dueño del peronismo del interior. Para poder evitar que Menem fuera de nuevo presidente, Duhalde hizo una jugada muy interesante. No sé si conocen la historia, pero la historia de hecho es muy linda.

Duhalde era el vicepresidente de Menem. Pero se llevaban muy mal. Menem es de nuevo líder de esta coalición periférica del peronismo, Duhalde es el que controla todo el aparato metropolitano. Duhalde se mueve fuera de esa presidencia, para preparar su camino a la presidencia, y cuando viene, porque si no, no hay un término en el medio, y no puede ser electo presidente, y durante el noventa y cinco al noventa y nueve, prepara su elección como presidente en Argentina, mientras Menem está de segundo mandato. Y Menem, cuando está terminando su mandato, dice: “La crisis económica va a pegar, en el noventa y nueve, va a pegar. Si pega la crisis, yo en 2003 vuelvo como el salvador”. Y le financia el radicalismo la campaña contra Duhalde, que es el candidato a presidente, o sea que financia la campaña de la oposición contra el hombre de su partido, para que no sea elegido en el noventa y nueve. Duhalde pierde la campaña y acepta la derrota, pero le avisa públicamente que su carrera política ahora está destinada solamente a destruir la carrera política de Menem.

El radicalismo se cae a pedazos en 2001, y sale De La Rúa en helicóptero presidencial, y después de cuatro presidentes al hilo, termina desembocando la presidencia en Duhalde, que es el único que puede mantener el orden en la provincia de Buenos Aires y mantener Argentina sin que explote. En cuyo caso, Duhalde se compromete a no buscar la presidencia en 2003, y es la única forma en que el peronismo acepta que Duhalde sea el presidente. Por eso hubo varios presidentes. Ningún peronista era aceptable para otros peronistas,

porque todos sabían que cualquiera que fuera la presidencia, iba a ser candidato natural para presidencia en 2003 e iba a ganar, porque toda la oposición se había rendido.

Entonces, Duhalde asume en 2001, y en 2003 va a ganar Menem. Menem viene y está... Domina el partido del peronismo, y sabe que va a ganar Menem, entonces dice: "Bueno, no va a haber primarias del partido este año. Todos los candidatos pueden correr como quieran por afuera". Y financia la campaña de Kirchner, para que compita con Menem, y con varios candidatos más, sabiendo que si el peronismo iba a una interna, el candidato del peronismo debe ser Menem, y Menem iba a ser presidente. Pero sabiendo que si había una interna abierta, muy posiblemente, dos candidatos peronistas iban a nivel general, y todos iban a votar contra Menem: los que no eran del peronismo, e iba a ganar el segundo candidato. Ese segundo candidato era Kirchner, que era el gobernador de una provincia de sesenta mil votantes, que seis meses antes de ser presidente, nadie sabía quién era.

Cuando hace Duhalde esa jugada, ¡ya está! Lo elige a Kirchner como el sucesor natural del partido. Kirchner gana la presidencia con la máquina duhaldista, y un año después empieza a jugar contra el duhaldismo. Y yo pensé que estaba loco. Pero yo me equivoqué, como muchas veces, he perdido muchas apuestas a estas alturas.

Para ganar el territorio de la provincia de Buenos Aires, pone a competir a su esposa, que era de la derecha, Cristina Fernández de Kirchner, contra la esposa de Duhalde, que era de la izquierda, que es la "Chiche" Duhalde; sabiendo que el que gane esa competencia va a ser de nuevo el que controle el aparato de la provincia de Buenos Aires, va a reintegrar al peronismo del interior, el peronismo de Buenos Aires, y en ese sentido, garantizar la presidencia para Kirchner, que sabe que no la va a tener que dejar en otro afín

a Duhalde un tiempo después. Y así es como Cristina gana la elección como senadora de la provincia de Buenos Aires, y se transforma en la heredera natural para la presidencia.

A partir de que gana la presidencia, se vuelve a fracturar ahora el peronismo, y el peronismo básicamente está dividido entre Kirchner y el antikirchnerismo, como fue Menem y el antimemismo en su época. Y el principal operador contra Menem que está reorganizando el peronismo para hacer oposición es Duhalde nuevamente, que es del de la izquierda, que está peleando contra Kirchner, que es el que está en el medio. Y eso va a preocupar a Cleto. Y la razón es que Cleto sólo puede ganar si quiere ser candidato, porque contra Duhalde perdería. Entonces, Kirchner necesita ser Menem, y necesita cerrar la interna, porque si el peronismo vota unido por él, y él es el candidato natural, va a ser reelegido; pero si el peronismo va abierto, puede jugar contra otro candidato como Duhalde, y de pronto Duhalde podría ser el próximo presidente. Y eso porque Reutemann, que el candidato natural, no quiso meterse en la pelea, porque siempre le gusta jugar carreras y salir segundo. Era corredor de Fórmula Uno.

Así que esa es la forma en que, digamos, funciona. Se dice que el Congreso argentino es un Congreso débil, es un Congreso que, digamos, ejerce poco control legislativo, pero en un sentido, en muchos países de América Latina, el Congreso y el Partido del Gobierno están muy integrados. Así como en los parlamentos uno no piensa en los partidos que están afuera como partidos de control, sino que uno los piensa como partidos en asociación con el gobierno, el ejecutivo y el legislativo en América Latina muchas veces funcionan en esa dinámica: son partidos que, digamos, están dominados por partidos que actúan en solidaridad. Donde hay un interés por el bloque mayoritario, que es del presidente, en no despreciar el valor de la etiqueta del partido jugando contra el presidente. Con lo cual, el Congreso no ejerce un órgano de control

presidencial, porque actúa en solidaridad con el órgano presidencial, como ocurre en general con cualquier sistema parlamentario. Lo que no hay es el fusible en el cual, cuando hay un costo político a ser pagado por el partido, pueden echar a ese presidente, y que el partido no pague el costo político por una presidencia fallida, y entonces que se pueda mantener el mecanismo de solidaridad, que ése es el momento de los *checks and balances*. Ése es el elemento que Cleto no va a tener en su control cuando asuma. Si asume la presidencia, esa coalición que le puede mantener, que puede garantizar sus primeros tiempos de gobierno, no va a poder garantizarlo una vez que se rompe, porque no puede ejercer ese fusible, y simplemente, expulsarlo. Y en ese momento es que el Congreso argentino se vuelve bifuncional. O sea, que en verdad el Congreso argentino se vuelve bifuncional cuando ejerce el control, no cuando no lo ejerce. Porque cuando no lo ejerce, está en general en la misma modalidad parlamentaria que uno observa en la mayoría de los países de Europa.

Y por eso es raro a veces pensar si América Latina tiene que ejercer el control legislativo en los términos de Estados Unidos o no. En general, la gente piensa que debería hacerlo, porque los políticos son corruptos. Y el presidente es una porquería. Y alguien tiene que poner freno. Que lo haga la Corte o que lo haga el Congreso, pero alguien evite que esa persona siga haciendo lo que está haciendo. Entonces, el Congreso es en general mirado como ese organismo de control, como en Estados Unidos, que tendría que decirle al presidente: “Eso no se hace”.

Pero en realidad no es la lógica del Congreso, porque el Congreso si hiciera eso estaría en general atacando su propia fundación política. ¡Porque en general, es solidario con el partido! Si ataca al presidente del partido, elimina el capital político con el cual tiene que competir en las elecciones después.

Con lo cual el Congreso sólo puede ejercer esa labor de control, en el caso de los países de América Latina, cuando están dispuestos a sacrificar a su presidente. Y que eso se pueda hacer sin pagar un costo político alto, pasa pocas veces. Y por eso, en general... ¿Eh? ¿Celaya? Y bueno, pasó con Collor, en distinta medida, y con Pérez. Pero en general, son situaciones in extremis. En casi todos los casos, eso terminó con la destrucción del partido del presidente, que fue echado. Es muy raro un partido que logra movilizarse contra su presidente y expulsarlo, y sobrevivir a ese acto. Con lo cual, el control del Congreso tiene que operar para mí dentro de otra lógica. Pero bueno, eso va a volver a aparecer de nuevo seguramente con Cleto.

Zaragoza, 14 de diciembre de 2009