

RECURSOS DE GOBIERNO Y FUNCIONAMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO EN ARGENTINA

*Por Alejandro Bonvecchi, Universidad Torcuato Di Tella, y
Javier Zelaznik, Universidad Torcuato Di Tella*

Este trabajo estudia los vínculos entre los recursos de gobierno a disposición del Poder Ejecutivo y el funcionamiento del régimen presidencial en Argentina. La literatura sobre el presidencialismo argentino se ha ocupado, en general, de describir y criticar sus rasgos institucionales “hiperpresidenciales”, de evaluar la eficacia del Presidente para avanzar su agenda (Alemán y Calvo, 2008; Calvo, 2008) o de caracterizar la relación entre Ejecutivo y Legislativo (Mustapic, 2000, 2002; Jones, 2002;). Sin embargo, pese a la riqueza de las discusiones normativas y de los análisis empíricos preexistentes, se ha prestado poca atención a los recursos de que el Presidente argentino dispone para gobernar y a los efectos que el uso de tales recursos tiene sobre el funcionamiento del régimen político. Este artículo se propone contribuir a llenar ese vacío en la literatura desarrollando y poniendo a prueba empíricamente el siguiente argumento, que tiene sus antecedentes en Mainwaring y Shugart (1997): el Poder Ejecutivo argentino posee recursos institucionales que le permiten gobernar de manera virtualmente unilateral, pero el uso efectivo de estos recursos es contingente a la distribución del poder partidario y al nivel de integración de los partidos políticos. Puesto en perspectiva, la independencia de origen y permanencia del jefe de gobierno argentino respecto de la asamblea, y los recursos institucionales puestos a su disposición, contrastan con la posición típica de los jefes de gobierno parlamentarios. Sin embargo, la viabilidad política de la utilización de esos recursos depende, al igual que en los sistemas parlamentarios, de sus recursos partidarios.

Para desplegar este argumento y su contrastación empírica el trabajo se organiza en cuatro secciones. La primera sección describe los recursos institucionales, partidarios y fiscales que el Presidente argentino tiene a su disposición para gobernar. La segunda sección presenta y discute argumentos sobre la eficacia de estos recursos para el avance de la agenda presidencial. La tercera sección pone a prueba estos argumentos examinando el vínculo entre los distintos recursos de gobierno descriptos y la actividad legislativa del Congreso y del Ejecutivo argentinos en el actual período democrático. La última sección concluye evaluando la significación de los hallazgos empíricos para el funcionamiento del régimen presidencial en Argentina.

1. LOS RECURSOS DE GOBIERNO DEL EJECUTIVO ARGENTINO

El régimen político argentino es, desde la organización nacional en 1853, un régimen presidencialista. Ello coloca como un ejemplo continental típico, especialmente dentro de América Latina, donde actualmente 18 de los 20 países tienen regímenes democráticos presidencialistas.¹ Como todos los sistemas presidenciales, el argentino posee también un conjunto de características típicas: ejecutivo monista y unipersonal; elección popular directa y mandato fijo del presidente; elección popular directa y mandato fijo del congreso. Como en todos los presidencialismos, en comparación con el parlamentarismo, el carácter monista y unipersonal del poder ejecutivo y la separación de orígenes, supervivencia y propósitos entre ejecutivo y legislativo albergan el potencial para bloqueos en la toma de decisiones y crisis de gobierno. Sin embargo, tal como se describe a continuación, el régimen político argentino confiere al Presidente herramientas para evitar la emergencia de estos riesgos o, eventualmente, desactivarlos.

El Poder Ejecutivo argentino cuenta con recursos institucionales y fiscales suficientes para formar y mantener coaliciones de gobierno y avanzar la agenda presidencial a discreción. Estos recursos permiten al Presidente armar y desarmar su gabinete, modificar las competencias de los ministerios, emitir disposiciones legislativas, vetar total o parcialmente leyes del Congreso,

¹ Las excepciones son Haití, que es semipresidencial, y Cuba, que no es democrático.

manipular – con distintos niveles de discrecionalidad – las transferencias intergubernamentales que sostienen las cuentas públicas de los gobiernos subnacionales y beneficiar o castigar directamente a actores políticos y económicos. Estas capacidades de que está dotado el presidente argentino tienen impactos diversos sobre el funcionamiento del régimen político. Esta sección describe cada uno de los recursos de gobierno y esboza, de manera general, la utilidad de cada recurso para el ejercicio del gobierno por parte del Presidente.

1.1 LOS RECURSOS INSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO

Aquí se analizan tres de los recursos institucionales a disposición del Presidente, cuya combinación le confiere el lugar dominante en la arquitectura constitucional y el sistema político: el gabinete, el poder de veto, el poder de decreto.

El Gabinete

Al igual que en los sistemas presidenciales típicos, el Presidente argentino puede designar y remover a los miembros de su gabinete de manera unilateral y exclusiva.² El control de la designación y remoción de los miembros del gabinete es uno de los elementos de contraste más notorio entre los regímenes presidenciales y los parlamentarios. Ese control le permite al presidente concentrar el poder de manera que el ejecutivo aparezca, efectivamente, como un órgano unipersonal.

El presidente también puede establecer la estructura del gabinete definiendo la naturaleza de sus carteras. De acuerdo con la Constitución (artículo 100), el número y competencia de los ministerios deben ser definidos por una ley especial enviada al Congreso por el Jefe de Gabinete. Sin embargo, el Poder

² La única excepción al respecto, introducida en la reforma constitucional de 1994, concierne al Jefe de Gabinete: éste puede ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras, lo cual no ha ocurrido al menos durante los primeros 15 años de existencia de esta institución. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en regímenes parlamentarios, el Congreso no tiene la posibilidad de nombrar a su reemplazo, lo cual queda enteramente a criterio del Presidente.

Ejecutivo tiene la atribución de dictar decretos de naturaleza legislativa (ver más abajo), con lo cual se encuentra capacitado para determinar por su cuenta el número de ministerios, así como sus atribuciones.

Estos poderes no legislativo son importante ya que colocan en las manos del presidente el control de la estructura burocrática del estado y, dada la baja institucionalización de la carrera administrativa, una importante capacidad de designar personal dentro de la estructura amplia del Poder Ejecutivo. El control de los cargos ministeriales en el gabinete, y el consecuente manejo de la estructura burocrática asociada a ellos, son importantes herramientas en las manos del presidente ya que le permiten no sólo escoger personas que de acuerdo a su criterio mejor representen la agenda que quiera llevar a cabo en cada cartera, sino también, para entender otros objetivos: eficientizar la agenda presidencial; pagar el apoyo electoral a miembros del partido del presidente o a otros partidos; equilibrar la distribución del poder entre las diferentes facciones dentro del partido del presidente; extender el apoyo legislativo mediante la distribución de cargos ministeriales a partidos de la oposición; comunicar a la población determinado estilo de gobierno; señalar al Congreso un estilo de acción política; indicar preferencia sobre el instrumento de toma de decisión, sea decretos o leyes (Amorim Neto, 2002, 2006), y afianzar vínculos con sectores sociales relevantes.

Se ha afirmado que el presidencialismo, a diferencia del parlamentarismo, desincentiva la formación de coaliciones (Linz, Valenzuela, Lipjhart), estudios más recientes han mostrado que muy frecuentemente los presidentes han sido capaces de construir coaliciones de gobierno utilizando los cargos ministeriales como forma de “pagar” el apoyo legislativo por parte de los partidos que forman la coalición (Deheza, 1997; Altman, 2000; Zelaznik, 2001; Amorim Neto, 2002; Cheibub, 2007; Chasquetti, 2008). Ello es especialmente importante cuando el partido del presidente carece de una mayoría en el Congreso y necesita extender su base de apoyo legislativo. Si bien está práctica ha sido vista como una parlamentarización de los sistemas presidenciales, en realidad parece ser un testimonio de que en los sistemas presidenciales no están ausentes los incentivos ni los recursos para construir y mantener coaliciones.

El sistema institucional argentino contempla, además, la responsabilidad colegiada por los actos de gobierno. De acuerdo con la Constitución, tanto en su texto original de 1853 como en la versión reformada de 1994, la intervención de los ministros es condición necesaria para la validez de los actos realizados por el Presidente: si los ministros no legalizan los actos del Presidente por medio de su firma, éstos “carecen de eficacia” (artículo 100). Los ministros son, además, solidariamente responsables de los actos que acuerdan con sus colegas (artículo 102). El Ejecutivo argentino puede ser, entonces, formalmente unipersonal, pero funciona de manera colegiada (Rivarola, 1911).

Aunque estos recursos podrían ser interpretados como una “parlamentarización” del presidencialismo en tanto desarticulan la dinámica típicamente unipersonal de este tipo de régimen, debe notarse que la contracara de la responsabilidad colegiada es el poder exclusivo del presidente para remover (o amenazar con remover) de sus cargos a los ministros que se nieguen a convalidar sus actos con sus firmas y designar en su lugar a quienes estén dispuestos a hacerlo.

El Poder de Veto

El poder reactivo más importante conferido al Presidente argentino es el veto. Este instrumento permite al Ejecutivo evitar que el Congreso realice cambios no deseados al *status quo*. En el diseño constitucional, el veto aparece como un instrumento especialmente poderoso ya que el Presidente dispone, por un lado, de un veto fuerte y, por otro lado, de veto total y parcial.³

El veto del presidente es fuerte porque se necesita una mayoría calificada para que el Congreso pueda insistir con la ley sancionada. El presidente debe comunicar todo veto al Congreso dentro de los 10 días de sancionada la ley que desee objetar, y el Congreso sólo puede imponerse al veto con el apoyo de dos tercios de los miembros de cada cámara (Constitución Nacional, artículo 83). Ello hace que cualquier presidente que cuente con al menos un tercio de

³ La única excepción al poder de veto, según el artículo 40 de la Constitución, son las leyes de convocatoria a consultas populares.

apoyo legislativo en una sola cámara pueda evitar cambios no deseados en el *status quo*.

El otro elemento relevante de este recurso institucional es que el veto puede ser tanto total como parcial. Ello implica que el veto le permite al Presidente objetar la totalidad de una ley, o cualquier fragmento de ella – en cuyo caso puede promulgar parcialmente las partes no observadas de la ley.⁴ Mientras el veto total habilita al Ejecutivo a bloquear leyes que alejan el *output* legislativo de sus preferencias, el veto parcial con promulgación parcial le permite implementar aquellas provisiones que acercan el *output* legislativo a esas mismas preferencias.

El Poder de Decreto

El mayor poder proactivo que tiene a su disposición el presidente dentro del diseño institucional argentino es la capacidad de emitir decretos constitucionales, en la práctica denominados como decretos de necesidad y urgencia (DNU). Los DNU permiten al Ejecutivo, en situaciones de “necesidad y urgencia”, emitir disposiciones de carácter legislativo que alteran automáticamente el *status quo* sin contar con delegación previa del Congreso. En la práctica institucional argentina, los DNU han variado tanto en sus dimensiones como en la frecuencia de su uso. A pesar de que las condiciones de utilización del decreto han variado en el tiempo, hay un elemento persistente: la aprobación tácita de los decretos por parte del Congreso. Ello implica que los DNU permanecen vigentes a menos que ambas cámaras de Congreso los rechacen de manera explícita. Por ello el poder de decreto en Argentina es institucionalmente más fuerte que en Brasil, donde el presidente puede dictar *medidas provisionarias* que sólo conservan vigencia jurídica en caso de que ambas cámaras las aprueben explícitamente. Así, pues, mientras el silencio legislativo valida los DNU en Argentina, en Brasil hace caer las medidas provisionarias.

⁴ El veto parcial fue explícitamente incorporado al texto constitucional en la reforma de 1994, pero su práctica había sido frecuente ya con anterioridad, bajo la cobertura jurídica de distintos fallos de la Corte Suprema de Justicia.

Es posible distinguir cuatro momentos en la utilización del poder de decreto. En el primer momento, desde la organización nacional hasta la asunción de Carlos Menem en 1989, los DNU fueron una herramienta para-constitucional y escasamente utilizada, efectivamente restringida a dar respuesta a situaciones excepcionales. Según cálculos de Ferreira Rubio (2008), en todos los periodos constitucionales entre 1853 y 1989 se emitieron cerca de 25, 10 de los cuales fueron dictados por el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), mientras que en los 21 años que van desde mediados de 1989 hasta principios de 2010 se han emitido 1058 DNUs.

El segundo momento se abre con la asunción de Menem, quien comenzó a utilizar los DNUs como un recurso de poder ordinario en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, a diferencia del momento anterior, la emisión de DNUs en “situaciones de necesidad y urgencia” fue convalidada judicialmente por la Corte Suprema. El fallo de la Corte exigió la remisión de los DNUs al Congreso para habilitar su control parlamentario. Empero, los DNU siguieron siendo un instrumento para-constitucional.

El tercer momento está marcado por la constitucionalización de los DNU en la reforma constitucional de 1994. La incorporación de estos decretos a la Constitución creó restricciones a su uso: 1) se dio rango constitucional a la restricción del uso de los DNU a situación de necesidad y urgencia; 2) se estableció un mecanismo de control parlamentario de los DNU, aunque su reglamentación debía realizarse por ley del Congreso; y 3) se definieron cuatro áreas de políticas públicas respecto de las cuales no pueden emitirse DNUs: legislación tributaria, penal, electoral y de partidos políticos (artículo 99, inciso 3). A pesar de ello, los DNUs siguieron siendo un instrumento habitual en la toma de decisión, y el Congreso demoró 12 años la reglamentación del control legislativo de los decretos.

El cuarto momento se inició en 2006 con la reglamentación del control legislativo de los DNUs por medio de la ley 26.122. Siguiendo lo estipulado en 1994 por la Constitución, la reglamentación establece que los decretos deben ser comunicados al Congreso dentro de los diez días de su dictado y considerados antes de otros diez días por una comisión bicameral especial. Y

siguiendo la práctica vigente, la reglamentación confiere rango jurídico al mecanismo de aprobación tácita. Sin embargo, esta reglamentación establece dos modificaciones que implican rupturas con la práctica hasta entonces vigente. En primer lugar, el Congreso se expide sobre la validez de los decretos mediante resoluciones, lo cual implica que la decisión legislativa sobre los DNU no está sujeta a veto presidencial: sólo las leyes pueden vetarse. En segundo lugar, el Congreso se expide mediante votación a libro cerrado: los DNU se aprueban o se rechazan, pero no pueden ser modificados como un proyecto de ley ordinario.⁵

Esas dos modificaciones operan en sentido divergente respecto del poder relativo del Presidente y el Congreso en el uso y control del decreto. Por un lado, la votación a libro cerrado limita el poder del Congreso y, correlativamente, aumenta el del Presidente, en la medida en que aquel no puede discriminar entre las modificaciones deseadas y no deseadas del *status quo* establecidas en el decreto. Todo pasa a depender del balance que el Congreso haga entre las cláusulas que prefiere de las que no prefiere, lo cual a su vez implica que el Presidente debe contar con habilidad y prudencia suficientes como para emitir decretos en el punto en que no sea posible formar una mayoría opositora a ellos en *ambas* cámaras.

Por el otro lado, la imposibilidad de vetar la resolución legislativa sobre el decreto fortalece la posición del Congreso frente al presidente, especialmente en el caso de presidentes minoritarios (Shugart y Carey, 1992; Negretto, 2002). En este punto reaparece la importancia del veto fuerte, ya que le permite al Ejecutivo mantener la vigencia de los decretos siempre que cuente con el apoyo mínimo necesario para mantener el veto: si el Congreso sanciona una ley rechazando su DNU y el Presidente conserva el apoyo legislativo suficiente para sostener un veto, entonces puede mantener la vigencia de su decreto vetando la ley que lo deroga. De esa manera operaba el poder de decreto hasta la aprobación de la ley 26.122: ahora el Ejecutivo requiere al menos el apoyo de la mayoría simple de una de las cámaras. Se pasa así de un

⁵ Nótese, sin embargo, que la misma ley preserva la facultad del Congreso de introducir modificaciones a los decretos mediante leyes. Sin embargo, tales modificaciones se encuentran sujetas al veto presidencial.

mecanismo que habilita la *usurpación* de poderes legislativos (el presidente gobierna sobre el rechazo de ambas cámaras), a otro mecanismo que requiere, por lo menos, la *delegación tácita* del Congreso, o, más precisamente, de una de sus cámaras. Dado que la aprobación del decreto en Argentina es tácita, alcanza con que una de las cámaras no se expida para que el DNU conserve su vigencia, aun ante el rechazo explícito de la otra cámara (Bonvecchi y Zelaznik, 2006).⁶

El poder conferido por los DNU, aun con las limitaciones introducidas en 1994 y 2006, permite al Poder Ejecutivo argentino imponer legislación de su preferencia con mayor facilidad que presentando un proyecto de ley al Congreso e impulsando su sanción. Siempre que el partido de gobierno controle al menos la mayoría de una cámara es más sencillo para el Presidente impulsar su agenda por decretos que por leyes: para convertir un proyecto en ley se necesita la aprobación de las dos cámaras del Congreso y éste tiene autonomía para introducir en el proyecto las modificaciones que considere pertinentes; en contraste, basta con el consentimiento de una sola cámara para sostener un decreto, y el Congreso no puede introducirle cambio alguno.⁷

Con estos recursos institucionales, el Poder Ejecutivo puede legislar sobre la mayoría de los asuntos públicos e imponer su voluntad al Congreso – en tanto el partido de gobierno consiga acuerdo de la mayoría de al menos una cámara. La imposición de la voluntad presidencial es posible no sólo por el contenido sino también por la oportunidad para el dictado de decretos. Aun cuando la Constitución establece que los DNU pueden dictarse “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes” (Artículo 99, inciso 3), la ausencia de precisión en el texto constitucional sobre la naturaleza de esas “circunstancias excepcionales” transforma el dictado de los DNU en una

⁶ Nótese que lo aquí señalado respecto de presidentes minoritarios es también válido cuando el grado de faccionalización de un partido de gobierno con mayoría legislativa es lo suficientemente elevado como para poner en riesgo la sanción de las iniciativas preferidas por el Presidente (Epstein y O’Halloran, 1999).

⁷ El mismo procedimiento debe utilizarse, de acuerdo con la Ley 26.122, para el tratamiento de los decretos delegados – i.e. de los decretos dictados por el Poder Ejecutivo en uso de facultades legislativas explícitamente delegadas por el Congreso.

decisión soberana: es el Presidente quien decide sobre la existencia de las “circunstancias excepcionales” que justifican la emisión de estos decretos. Así, pues, mientras la distribución del poder partidario se lo permita, el Presidente puede legislar de manera unilateral.

1.2 LOS RECURSOS PARTIDARIOS DEL PODER EJECUTIVO

Importantes como son, los poderes institucionales deben ser analizados no sólo combinándose entre sí, sino también en conjunción con los poderes partidarios (Shugart y Carey, 1999). En cualquier sistema democrático, la impronta del jefe de gobierno en el proceso de toma de decisiones está fuertemente determinada por las características del sistema de partidos y de las organizaciones partidarias que lo conforman. Los poderes partidarios más importantes se relacionan con el contingente legislativo del presidente, la cohesión de los partidos políticos (en particular, de los que apoyan al presidente), y la posición relativa del partido del presidente respecto del resto de los partidos políticos. Estas tres características se vinculan, por su parte, con la fragmentación, institucionalización y polarización (aunque este último punto quedará fuera de este análisis).

El contingente legislativo es la proporción de bancas que el partido del presidente tiene en el Congreso. La literatura es inmensa respecto del impacto que posee una mayoría o cuasi mayoría legislativa sobre la capacidad del jefe de gobierno para llevar adelante su agenda política (Mayhew, 1991; Mainwaring, 1993; Jones, 1995; Chasquetti, 2008).

La cohesión de los partidos políticos se refiere a la consistencia del apoyo que pueden otorgar: una mayoría partidaria construida sobre la base de un partido altamente faccionalizado elimina parte de las ventajas de poseer dicha mayoría. La cohesión se ha analizado de diferentes maneras. Por supuesto, la forma más directa de medirlo es evaluando la cohesión de los partidos en el parlamento. Sin embargo, la cohesión observada es producida de algún modo (Mustapic, 2000) por lo que es necesario dar cuenta de ese modo. Carey y Shugart (1995) toman como indicador las características del sistema electoral,

focalizando en los incentivos que tiene para unificar a los políticos alrededor de propuestas nacionales o dividirlos en torno de problemas locales. Aquí se adopta, como indicador de cohesión, el grado de nacionalización de los partidos, que indica la medida en que el electorado de cada partido se encuentra distribuido en la arena nacional o concentrado en arenas locales.

El nivel de nacionalización puede utilizarse como indicador del grado de integración política de los partidos por las consecuencias que, de acuerdo con la literatura sobre sistemas partidarios (Fillipov et al., 2004; Chibber y Kollman, 2004), tiene sobre los objetivos y la toma de decisiones partidarias. Si los partidos no son igualmente competitivos en todos los distritos que componen un país, entonces los incentivos de los líderes para coordinar sus decisiones en la arena nacional resultan significativamente debilitados. Los líderes de partidos desnacionalizados no están típicamente interesados en los resultados electorales de nivel nacional sino únicamente en los de nivel subnacional, que conciernen de manera directa a su supervivencia política. Por consiguiente, carecen de incentivos para tomar decisiones de manera coordinada en la arena nacional y para impulsar políticas públicas de alcance nacional; el foco territorial de sus intereses electorales los conduce a buscar beneficios particularistas para sus distritos y a maximizar ese particularismo en cualquier discusión de política pública que tenga lugar en la legislatura nacional.

Respecto del continente legislativo del presidente, en el período democrático iniciado en Argentina en 1983 se registran pocas situaciones en las cuales el Ejecutivo haya contado con mayoría en ambas cámaras del Congreso. Los siguientes cuadros muestran la composición de las dos cámaras del Congreso desde 1983. Como puede apreciarse observando ambos cuadros, los únicos casos de presidentes estrictamente mayoritarios ocurrieron durante los dos primeros años de la segunda presidencia de Menem (1995-1997), durante la mayor parte del gobierno de Kirchner (2003-2007) y durante los dos primeros años de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2009).⁸

⁸ En el caso de Kirchner, la mayoría sólo se consolidó a los seis meses de iniciado su mandato y se disolvió un año y medio después debido a conflictos dentro del partido oficial. La mayoría se reconstituyó a principios de 2006, tras las elecciones legislativas de 2005 y la construcción de una alianza entre el Frente de la Victoria de Kirchner, y el Peronismo Federal (Bonvecchi y

Cuadro 1 Principales Bloques Legislativos en la Cámara de Diputados, 1983-2009

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009
UCR	50.8	50.8	45.3	35.4	32.7	32.7	26.5	26.5	33.5	27.6	18.3	17.5	15.6	16.7
PJ	43.7	39.8	40.6	48.0	45.5	49.0	51.8	46.3	39.3	45.5	50.2	43.9	43.2	33.9
FREPASO						1.2	10.1	14.8	14.8	6.6	1.6			
Peronismo Federal												7.4	7.4	
Otros	5,5	9,4	14,1	16,6	21,8	17,1	11,6	12,4	12,4	20,3	29,9	31,2	33,8	49,4

Fuente: elaboración propia sobre información electoral del Ministerio del Interior.

Nota: los números en negrita indican partido del presidente.

Cuadro 2 Principales Bloques Legislativos en el Senado, 1983-2009

	1983	1986	1989	1992	1995	1998	2001	2003	2005	2007	2009
UCR	39.1	39.1	30.4	20.8	26.4	27.8	31.9	22.2	18.1	18.1	30.6
PJ	45.7	45.7	58.7	62.5	54.2	54.2	55.6	55.6	58.3	56.9	44.4
FREPASO					1.4	1.4	1.4				
Otros	15,2	15,2	10,9	16,7	19,4	18	12,5	22,2	23,6	25	33,4

Fuente: elaboración propia sobre información electoral del Ministerio del Interior.

Nota: los números en negrita indican partido del presidente.

Si bien en Argentina predominan los presidentes minoritarios, su situación contrasta con la mayoría de los presidentes minoritarios de la región sudamericana. En primer lugar, porque la mayoría de los presidentes argentinos desde 1983 perteneció a partidos que contaban con mayoría en al menos una de las cámaras. Ello incluye a todos los presidentes del periodo con la excepción de los dos últimos años del gobierno de Alfonsín (1987-1989) y de todo el gobierno de De la Rúa (1999-2001), los dos únicos presidentes del período que pertenecían a la UCR. Puesto de otro modo: todos los presidentes justicialistas tuvieron mayoría en al menos una de las cámaras, mientras para los presidentes radicales eso ocurrió solamente para los primeros cuatro años

Zelaznik, 2006). En el caso de la mayoría del gobierno de Fernandez de Kirchner, al menos en la Cámara de Diputados se desvaneció rápidamente debido a defecciones varias.

del gobierno de Alfonsín (1983-1987). En segundo lugar, la situación de los presidentes argentinos difiere de sus colegas sudamericanos porque aun cuando el partido del presidente no tenía mayoría en el Congreso, su contingente legislativo fue de al menos 45% de las bancas. Esa cuasi mayoría es importante en la medida en que varios estudios han señalado que es funcionalmente equivalente a una mayoría (Strom, 1990; Deheza, 1997; Zelaznik, 2001).

Así, pues, el patrón argentino de presidente minoritarios podría ser redefinido como uno de presidentes cuasi-mayoritarios, o mayoritarios unicamerales. El único caso que se aparta de este patrón es el gobierno de De la Rúa, cuyo partido contaba con poco más de un tercio de los diputados y un cuarto de los senadores. Sin embargo, el gobierno de De la Rúa también se aparta del patrón por otras dos características. En primer lugar, porque de la Rúa fue el único presidente que confrontó un Senado con mayoría del principal partido opositor, el PJ⁹. En segundo lugar, porque de la Rúa encabezó una alianza electoral entre su partido, la UCR, y el FREPASO, que llevó a un gobierno de coalición que efectivamente poseía al menos una cuasi-mayoría en la Cámara de Diputados.¹⁰ Presidentes peronistas fuertes contrastan, entonces, con presidentes radicales débiles o moderadamente fuertes.

Respecto del grado de la integración de los partidos políticos, es posible identificar un declive en el actual período democrático. El indicador seleccionado para la integración partidaria, el Party Nationalization Score (PNS) desarrollado por Jones y Mainwaring (2003), mide el grado de concentración territorial del voto de cada partido: los mayores valores en el índice equivalen a mayor nacionalización del voto; los menores valores en el índice equivalen a mayor territorialización del voto. Los partidos políticos están nacionalizados cuando obtienen proporciones similares del voto popular en los diferentes distritos que componen el mapa electoral; están, en cambio, desnacionalizados cuando compiten sólo en un nivel de gobierno o unos pocos

⁹ En el caso de Alfonsín, durante todo su gobierno el PJ fue la primera minoría en el Senado, sin llegar nunca a tener la mitad de las bancas.

¹⁰ Esta cuasi-mayoría fue ampliada por la incorporación de Acción por la República a la coalición de gobierno en marzo de 2001, pero resultó debilitada por defecciones tanto de la UCR como del FREPASO.

distritos, o recogen proporciones desiguales del voto en los diferentes distritos en que compiten. El Cuadro 3 muestra los valores para el partido de cada presidente argentino desde 1983. Aunque las diferencias no aparecen tan dramáticas como en los casos de Perú o Venezuela (Jones y Mainwaring, 2003), la declinación del Party Nationalization Index para cada partido de gobierno sugiere que la cohesión del grupo legislativo habría sido más difícil de mantener. Ante un partido cuyos líderes devinieron crecientemente más preocupados por maximizar intereses locales que nacionales, el Presidente habría necesitado incrementar la utilización de otros recursos para construir coaliciones legislativas, aun de aquellas formadas únicamente por su propio partido.

Cuadro 3 Poderes Partidarios de los Presidentes Argentinos, 1983-2009

Presidente	Partido del Presidente	Mayoría en Diputados	Mayoría en Senado	Integración Partidaria (PNS) del Partido del Presidente
Alfonsín 1983-1987	UCR	Si	No	0.88
Alfonsín 1987-1989	UCR	No*	No	0.88
Menem 1989-1995	PJ	No*	Si	0.88
Menem 1995-1997	PJ	Si	Si	0.84
Menem 1997-1999	PJ	No*	Si	0.84
De la Rúa 1999-2001	UCR	No	No	0.87
Duhalde 2002-2003	PJ	No	Si	0.83
Kirchner 2003-2007	PJ	Si	Si	0.72
Fernández 2007-2009	PJ	Si	Si	0.74

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos electorales del Ministerio del Interior.

Nota: el asterisco indica que el partido del presidente tiene una cuasi-mayoría (al menos 45% de las bancas).

1.3 LOS RECURSOS FISCALES DEL PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo argentino tiene a su disposición una serie de transferencias intergubernamentales que funcionan como recursos de gobierno. El valor político de estas transferencias para el Presidente depende de una doble lógica. Por un lado, el Presidente valora el grado de discrecionalidad que el formato institucional de cada transferencia le confiere para manejar los fondos correspondientes: prefiere la mayor discrecionalidad posible para así apropiarse del eventual rédito político de los efectos que los fondos puedan generar en la economía local. Por otro lado, el Presidente aprecia también el valor político que cada transferencia tiene para los gobernadores provinciales. Este valor depende, por su parte, de que el formato institucional de las transferencias garantice a los gobernadores seguridad en la recepción del dinero: sin dinero, los gobernadores carecen de recursos para construir y mantener coaliciones en sus provincias, por lo cual prefieren tener seguridad de recibir algo antes que recibir fondos que puedan manejar con la mayor discrecionalidad posible (Bonvecchi y Lodola, 2010). De acuerdo con esta doble lógica, las transferencias intergubernamentales políticamente más valiosas para el Presidente argentino son aquellas que le confieren el mayor grado posible de discrecionalidad y, simultáneamente, garantizan en la mayor medida posible a los gobernadores seguridad en la recepción del dinero pero con la menor discrecionalidad posible para administrarlo.

Con este tipo de transferencias, el Poder Ejecutivo puede maximizar su propia utilidad política y a la vez satisfacer la primera preferencia de los gobernadores sin otorgarles recursos que les permitan desafiar al liderazgo presidencial: el Presidente maximiza su utilidad política porque la alta discrecionalidad de las transferencias le permite apropiarse del rédito político de su distribución; los gobernadores satisfacen su primera preferencia porque reciben dinero seguro del Ejecutivo federal; y el Presidente consigue también limitar los efectos políticos futuros de este dinero seguro porque su formato institucional no le confiere a los gobernadores discrecionalidad para administrar esos fondos y construir sus propias coaliciones de apoyo en sus propias provincias.

Para medir el valor político de las transferencias intergubernamentales se sigue aquí el procedimiento propuesto por Bonvecchi y Lodola (2010): se operacionaliza el grado de discrecionalidad de las transferencias para el Presidente y para los gobernadores, y luego se combinan las mediciones para ilustrar la doble lógica del valor político de cada transferencia. Así, pues, la discrecionalidad presidencial sobre cada transferencia se define según el control que el Ejecutivo nacional posea sobre cinco dimensiones de su formato institucional: el monto, la distribución geográfica, el timing de la asignación, el pago y la asignación específica de los fondos. El monto se refiere al volumen total de recursos asignado en virtud de la transferencia: una cifra preestablecida, un porcentaje variable dentro de un rango previsto, un crédito presupuestario o una suma puramente discrecional. La distribución geográfica indica la asignación de cada transferencia a cada jurisdicción provincial o municipal. El timing denota el orden temporal en que cada transferencia es asignada a los gobiernos subnacionales. El pago consiste en el acto de depositar el dinero en la cuenta bancaria del receptor de la transferencia. La asignación específica indica la presencia de restricciones formales para el uso libre de los fondos por parte de sus receptores. De la combinación de estas dimensiones Bonvecchi y Lodola proponen la tipología de transferencias intergubernamentales exhibida en el Cuadro 4.

Cuadro 4 Discrecionalidad Presidencial sobre Transferencias Intergubernamentales

Tipo / Dimensión	Alta	Media	Baja
Monto	X	X	
Timing	X	X	X
Distribución Geográfica	X		
Pago	X	X	X
Asignación Específica	X		

Fuente: Bonvecchi y Lodola (2010).

La discrecionalidad de los gobernadores se define por el control que los ejecutivos provinciales ejercen sobre cuatro dimensiones de cada transferencia: reasignación, timing, contratación y monitoreo. La reasignación concierne a la capacidad para modificar el destino de los fondos recibidos. El timing refiere a la decisión sobre el momento de gastar el dinero. La contratación indica la capacidad de los gobernadores para decidir qué empleados o contratistas del sector público estarán a cargo de implementar los fondos recibidos del gobierno nacional. El monitoreo apunta al control de los gobernadores sobre las agencias públicas y los procedimientos administrativos encargados de supervisar el uso que los gobernadores dan a las transferencias. De la combinación de estas dimensiones surge la siguiente tipología:

Cuadro 5 Discrecionalidad Gubernatorial sobre Transferencias Intergubernamentales

Tipo / Dimensión	Alta	Media	Baja
Reasignación	X	(X)	(X)
Timing	X	(X)	(X)
Contrataciones	X	(X)	(X)
Monitoreo	X	(X)	(X)

Fuente: ibid Cuadro 4.

La aplicación combinada de estas tipologías de discrecionalidad al conjunto de las transferencias intergubernamentales distribuidas con regularidad en Argentina desde el comienzo de la actual etapa democrática (1983) permite clasificar a cada transferencia según su doble valor político: para el Presidente y para los gobernadores (ver Cuadro 6).

Cuadro 6 Discrecionalidad sobre las Transferencias Intergubernamentales en Argentina

Discrecionalidad Gubernatorial	Discrecionalidad Presidencial		
	Alta	Media	Baja
Alta	<p>Aportes del Tesoro Nacional (ATN)</p> <p>Fondo de Desarrollo Regional (FDR)</p>	<p>Promoción Industrial</p> <p>Promoción No Industrial</p> <p>Adelantos de Coparticipación</p>	<p>Coparticipación Federal de Impuestos (CFI)</p> <p>Fondo para Programas Sociales del Conurbano Bonaerense</p> <p>Fondo de Infraestructura Social Básica</p> <p>Fondo para Desequilibrios Fiscales Provinciales</p> <p>Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)</p> <p>Fondo Especial del Tabaco</p> <p>Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI)</p> <p>Regalías Petroleras</p>
Media	<p>Redescuentos del Banco Central</p> <p>Fondo para Reforma del Sector Público Provincial</p>	<p>Presupuesto para Obras Públicas</p> <p>Coparticipación Vial</p> <p>Programa de Financiamiento Ordenado (PFO)</p> <p>Autorizaciones de Endeudamiento</p>	<p>Fondo para la Transferencia Educativa</p> <p>Subsidios y Compensaciones para Tarifas de Servicios Públicos</p>
Baja	<p>Bonos del Tesoro Nacional (BOTESO)</p>	<p>Consolidación de Deudas (BOCON)</p> <p>Rescates de Sistemas Previsionales</p>	

Fuente: Bonvecchi y Lodola (2010) sobre la base de la legislación orgánica correspondiente.

Este cuadro permite también identificar las transferencias que, de acuerdo con la doble lógica política esbozada arriba, revisten mayor valor político para el Poder Ejecutivo argentino – i.e. aquellas con mayor grado de discrecionalidad y, simultáneamente, mayor seguridad y menor discrecionalidad para los gobernadores. Se trata de las transferencias con discrecionalidad media para ambos ejecutivos: las obras públicas, la Coparticipación Vial, los Programas de Financiamiento Ordenado y las autorizaciones de endeudamiento con préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Con este complejo conjunto de recursos fiscales, el Poder Ejecutivo argentino puede obtener la cooperación de los gobiernos provinciales y de los representantes de las provincias en el Congreso para aprobar sus iniciativas legislativas. Típicamente, estos recursos son empleados para conseguir votos a favor de proyectos de contenido fiscal que, por su propia naturaleza, afectan las cuentas públicas provinciales: reformas de la legislación impositiva, cambios en las reglas de distribución de los ingresos tributarios entre los distintos niveles de gobierno, modificaciones a la legislación presupuestaria. En función de la doble lógica política de las transferencias intergubernamentales, el uso de estos recursos para pagar el apoyo de las provincias se encuentra vinculado al ciclo electoral: cuanto más cerca de las elecciones, mayor el uso por parte del Presidente de transferencias con discrecionalidad media para ambos niveles de gobierno – pues son éstas transferencias las que maximizan la utilidad política tanto de gobernadores como de presidentes. Sin embargo, Bonvecchi (2009) ha encontrado que el tipo de transferencia utilizado para obtener cooperación de las provincias para proyectos de contenido fiscal varía según el grado de integración de los partidos políticos nacionales: cuanto mayor el grado de integración, menor la discrecionalidad de las transferencias empleadas. Los partidos integrados buscan triunfar en todos los distritos subnacionales, para lo cual necesitan maximizar la seguridad en la recepción del dinero antes que la discrecionalidad del Presidente para distribuirlo.

Además de las transferencias intergubernamentales, el Poder Ejecutivo argentino posee otro recurso fiscal de utilidad para formar y mantener coaliciones de gobierno: el poder de modificación presupuestaria. En virtud de este poder, delegado por el Congreso con frecuencia prácticamente anual entre

1996 y 2006 y de manera permanente desde entonces, el Ejecutivo puede cambiar el destino de las partidas presupuestarias, subejecutarlas o no ejecutarlas en absoluto sin solicitar consentimiento del Congreso (Rodríguez y Bonvecchi, 2006). El poder de modificación presupuestaria ha sido utilizado típicamente en combinación con la sobreestimación o la subestimación de los ingresos tributarios en el cálculo del presupuesto nacional. Durante la década de 1990, el Ejecutivo sistemáticamente sobreestimó los ingresos impositivos y utilizó la insuficiencia de los ingresos efectivos como justificación para reducir el gasto público y reasignar partidas presupuestarias a voluntad. Desde 2003 se utilizó un procedimiento equivalente pero basado en la subestimación de los ingresos: cuando éstos se revelaron como mayores a lo previsto, el Poder Ejecutivo utilizó sus facultades presupuestarias para incorporar los nuevos ingresos al presupuesto y asignarles, a discreción, nuevos gastos.

Con estos recursos, el Presidente argentino puede utilizar las partidas presupuestarias como herramientas de negociación con legisladores o gobernadores provinciales durante la totalidad del ejercicio fiscal. En tanto le permite modificar el presupuesto a voluntad, el poder presupuestario delegado por el Congreso al Ejecutivo convierte a las partidas presupuestarias aprobadas por los legisladores en cartas de intención cuya implementación es contingente al apoyo exhibido por los legisladores a las iniciativas del Ejecutivo en el curso del año. Este poder resulta eficaz para construir coaliciones o mantener su disciplina siempre que el partido del Presidente controle la mayoría en al menos una cámara del Congreso o los partidos con representación parlamentaria presenten un bajo nivel de integración política. Si el partido de gobierno carece de mayoría en ambas cámaras no podría evitar la aprobación de modificaciones presupuestarias por parte de la mayoría opositora. Si los partidos representados en el Congreso tienen un alto nivel de integración política, los legisladores tienen incentivos para decidir una distribución universalista de las partidas presupuestarias para todas las provincias en lugar de maximizar la obtención de beneficios particularizados para sus distritos o electorados sectoriales (Baron, 1989; véase Bonvecchi, 2009 para Argentina).

2. LOS RECURSOS DE GOBIERNO Y EL FUNCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

Los recursos institucionales y fiscales hasta aquí reseñados constituyen herramientas permanentemente disponibles para el Poder Ejecutivo argentino: se encuentran previstos en la Constitución o en leyes cuya modificación o anulación resulta, en principio, improbable dadas la división de poderes y las ventajas estratégicas que esos recursos proveen al Presidente. Sin embargo, el uso de estos recursos de gobierno no es siempre posible ni tiene siempre la misma eficacia. El uso de los recursos institucionales sólo puede hacerse efectivo en tanto el Ejecutivo controle un contingente legislativo suficiente como para contrarrestar cualquier maniobra opositora destinada a bloquear dicho uso. La utilización de los recursos fiscales sólo puede hacerse efectiva mientras el Ejecutivo tenga financiamiento suficiente y encuentre actores partidarios con incentivos compatibles – i.e. con preferencia por recibir en pago de su cooperación el tipo de recurso fiscal que el Presidente puede ofrecer. La eficacia de estos recursos depende, también, de la distribución del poder partidario y del grado de integración política del partido gobernante. Cuanto más favorable al Presidente sea la distribución del poder partidario, mayor será la capacidad del Ejecutivo de obtener legislación de su preferencia y de centralizar la autoridad fiscal en el gobierno federal. Cuanto mayor sea la integración política del partido de gobierno, menor será la capacidad del Ejecutivo de imponer sus preferencias al Congreso y la centralización de la autoridad fiscal a los gobiernos provinciales. Esta sección ofrece evidencia empírica para ilustrar estos patrones.

2. 1. USO Y EFICACIA DE LOS RECURSOS INSTITUCIONALES.

La productividad y éxito legislativo de los presidentes

El Poder Ejecutivo argentino tiene un impacto decisivo en la productividad legislativa. Medido por su peso en la producción de leyes, ese impacto está lejos del que tienen los jefes de gobierno de algunas de las democracias parlamentarias en los países desarrollados, o en algunos países presidenciales como Chile. En Argentina, sólo el 45% de las leyes sancionadas entre 1983 y fines de 2009 tuvo como origen proyectos presentados por el poder ejecutivo.

No obstante, el rol legislativo del presidente es más amplio, dado que tiene la posibilidad de emitir DNU y decretos delegados – en los que hace uso de facultades delegadas por el propio Congreso. El dato relevante es, pues, que el presidente co-legisla con un Congreso que ejerce su rol legislativo, que no se limita a refrendar las iniciativas enviadas por el Ejecutivo.

Esta participación conjunta en la tarea legislativa se evidencia también analizando el tipo de proyectos sancionados según sus iniciadores. Para el periodo 1999-2007, la iniciativa de los legisladores fue claramente dominante en la mayoría de las áreas de políticas públicas: vivienda, legislación civil, educación, salud y discapacidad, comunicación y vialidad, deportes y turismo, derechos humanos y civiles, medio ambiente, legislación laboral y previsional, transferencia de inmuebles, conmemoraciones, creación de aduanas y juzgados. En cada una de esas áreas, los legisladores presentaron más del 75% de los proyectos que se convirtieron en ley. Por su parte, la iniciativa presidencial fue claramente predominante en los proyectos vinculados con la autorización al presidente para salir del país, defensa (entrada y salida de tropas), y relaciones internacionales (acuerdos, convenios y tratados internacionales). Virtualmente el 100 % de los proyectos presentados en cada una de esas áreas fue de iniciativa presidencial. Hubo, sin embargo, cinco áreas relevantes en que las iniciativas de ambos poderes estuvieron más equilibradas respecto de la sanción de leyes: en porcentajes de iniciativas presidenciales sancionadas, esas áreas fueron política impositiva (60%), economía y producción (34%), institucional (48%), legislación penal (45%), y energía (33%). No por azar este conjunto incluye las áreas en que la Constitución prohíbe la emisión de DNUs: impuestos, legislación penal, sistema electoral y partidos políticos (institucional).

Los indicadores de productividad muestran la participación del presidente en la producción legislativa global, pero dicen poco respecto del destino de los proyectos presentados por el Ejecutivo. Para ello es más importante la tasa de éxito, esto es la proporción iniciativas presidenciales sancionadas sobre el total de iniciativas presidenciales. La información aparece en el Cuadro 7.

Cuadro 7 Tasa de éxito de los Presidentes, 1983-2007

Presidente	Proyectos Presentados	Proyectos Aprobados	Tasa de Aprobación	Proyectos Aprobados durante el Mandato	Tasa de Aprobación
Alfonsín 1983-1989	584	401	68,7	332	56,8
Menem 1989-1999	1158	680	58,7	595	51,4
De la Rúa 1999-2001	162	116	71,6	68	42,0
Duhalde 2002-2003	120	73	60,8	31	25,8
Kirchner 2003-2007	339	287	84,7	196	57,8
Total	2363	1557	65,9	1222	51,7

Fuente: elaboración de los autores sobre las bases de datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el Honorable Senado de la Nación e Información Legislativa.

En el cuadro se consideran dos tipos de datos diferentes. El primero es la tasa de éxito bruta, que tiene como denominador a la totalidad de proyectos presentados por el presidente, y cuyo numerador indica cuántos de esos proyectos fueron aprobados. La tasa de éxito bruta para el periodo 1983-2007 es del 66%, y fue mayor al 50% para todos los presidentes. Sin embargo, en este dato se incluyen los proyectos aprobados después de que su iniciador hubiera dejado la presidencia. Por eso la tabla también muestra la tasa de éxito neta, que se calcula utilizando el mismo denominador, pero incluyendo en el numerador sólo los proyectos aprobados mientras el presidente que los inició permanecía en su cargo. En este caso las conclusiones son diferentes. En primer lugar, el valor promedio para todo el periodo es del 52%, es decir, que los presidentes sólo obtuvieron la aprobación de la mitad de sus proyectos. En segundo lugar, los valores para algunos presidentes son bajos: De la Rúa sólo logró la aprobación del 42% de sus proyectos, y Duhalde del 26%. Nótese que estos casos se corresponden con el único presidente estrictamente minoritario (De la Rúa) y con el único caso de presidente elegido por el Congreso y no por el pueblo (Duhalde).¹¹

¹¹ Adicionalmente, nótese que ambos presidentes son los únicos casos de gobierno basado en coaliciones interpartidarias: en el caso de De la Rúa, la coalición de gobierno entre el partido del presidente (UCR) y el FREPASO, en el caso de Duhalde, la coalición legislativa entre una de las facciones del partido del presidente (PJ), y la facción mayoritaria de la UCR.

Los datos del cuadro anterior incluyen toda la legislación, sin discriminar su importancia, es por eso que el Cuadro 8 presenta la tasa de éxito neta para los proyectos considerados relevantes por el propio Ejecutivo en el periodo 1999-2007.¹²

Cuadro 8 Tasa de éxito de los Presidentes en Proyectos Importantes, 1999-2007

Presidente	Proyectos Presentados	Proyectos Aprobados Durante el Mandato	Tasa de Aprobación
De la Rúa 1999-2001	61	26	42.6
Duhalde 2002-2003	68	21	30.9
Kirchner 2003-2007	166	92	55.4
Total	295	139	47.1

Fuente: elaboración propia sobre datos de Bonvecchi y Zelaznik (2009).

El cuadro muestra que las variaciones no son dramáticas, salvo para el caso de Duhalde. De nuevo, el éxito de Kirchner, el único de los tres presidentes considerados que contó con el apoyo de una mayoría en ambas cámaras del Congreso durante la mayor parte de su gobierno, es considerablemente mayor del obtenido por cualquiera de los dos presidentes que contaron con una base de apoyo más pequeña y menos homogénea.

La evidencia presentada muestra un éxito relativo del Ejecutivo en la sanción de sus proyectos de ley, así como una importante variabilidad relacionada con la naturaleza del apoyo legislativo de cada uno de los presidentes. En todos los casos, el Congreso importa, y aunque poseer un contingente legislativo mayoritario no garantiza la aprobación de todos los proyectos del presidente, permite aumentar el éxito respecto de los presidentes cuyo contingente legislativo se coloca por debajo de la mayoría.

¹² En este ejercicio, se excluyen como no relevantes los acuerdos internacionales, homenajes, autorizaciones para que el presidente pueda salir del país, transferencia de inmuebles.

Queda por preguntarse cual es el destino de los proyectos aprobados y desaprobados. Respecto de los proyectos aprobados, el Cuadro 9 muestra la tasa de modificación de los proyectos relevantes iniciados por los presidentes entre 1999 y 2007.

Cuadro 9 Modificaciones a Legislación Importante Iniciada por el Presidente, 1999-2007

Presidente	Proyectos Aprobados	Proyectos Modificados	Tasa de Modificación
De la Rúa 1999-2001	26	19	73,1
Duhalde 2002-2003	21	18	85,7
Kirchner 2003-2007	92	56	62.2
Total	136	93	68.4

Fuente: elaboración propia sobre datos de Bonvecchi y Zelaznik (2009).

Aquí aparece el mismo patrón ya señalado. Por un lado, el Congreso interviene activamente en la redacción de las leyes a través de las modificaciones introducidas durante el trámite parlamentario. De hecho, el Congreso sancionó con modificaciones el 68% de los proyectos presidenciales relevante. Por otro lado, la frecuencia de las modificaciones varía inversamente con la base de apoyo legislativo del presidente.

Respecto de los proyectos no aprobados, es notable el hecho de que raramente algún proyecto del Ejecutivo haya sido explícitamente rechazado por el Congreso. Entre 1983 y fines de 2009, ello ocurrió sólo en tres ocasiones: el proyecto de reforma sindical de Alfonsín en 1984, un proyecto de Menem para modificar la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina en 1992, y el proyecto de aprobación de la resolución 125 de Fernández de Kirchner en 2008. El fracaso de los proyectos no significa su rechazo explícito. En el periodo 1999-2007, el 53% de los proyectos iniciados por el presidente que no se sancionaron murió en comisión en la cámara de origen. Para de la Rúa y Duhalde, el porcentaje de tales situaciones fue 63%.

El gabinete

Es posible identificar dos patrones en las designaciones ministeriales, que permiten inferir el tipo de utilización que los presidentes hacen de esas designaciones (ver cuadro 10). Por un lado, el carácter partidista de los gabinetes. Por otro lado, el carácter principalmente unipartidista de los gabinetes.

Cuadro 10 Composición del gabinete según adscripción partidaria, 1983-2009

Presidente	Partido del Presidente	Otros partidos	Independientes	Total	PNS
Alfonsín 1983-1989	26	1	4	31	0.88
Menem 1989-1995	26		8	34	0.86
Menem 1995-1999	14		4	18	0.84
De la Rúa 1999-2001	18	6	3	27	0.87
Duhalde 2002-2003	16	2	1	19	0.83
Kirchner 2003-2007	17		2	19	0.72
Fernandez de Kirchner 2007-2009	16		5	21	0.74
Total	133	9	27	169	

Fuente: elaboración propia sobre datos de Zelaznik (2001), y su actualización.

El cuadro muestra que, en todo el periodo, el 84% de las designaciones ministeriales recayó en miembros de partidos políticos, cuya participación en los gabinetes nunca resultó inferior al 76% (valores alcanzados por Menem en 1989-1995 y Fernández de Kirchner en 2007-2009). Es notorio que 13 de las 27 designaciones de independientes fueron para el ministerio de economía y el de obras públicas.

El segundo punto es el carácter predominantemente unipartidista de los gabinetes. Por el contrario, hay sólo dos casos de gobiernos multipartidistas en el periodo. El primero fue el gobierno de coalición de De la Rúa (1999-2001), en el cual además del partido del Presidente (UCR) participaron su socio electoral, el FREPASO, y durante el año 2001 Acción por la República, el

partido del entonces designado ministro de economía, Domingo Cavallo. La experiencia marca el único caso de gobierno de coalición en el período analizado, y más allá de sus particularidades, expresa la situación de un presidente cuyo partido tiene el 34% de los diputados y el 28% de los senadores. A pesar, pues, de que la Alianza UCR-FREPASO llega al poder y actúa como coalición de gobierno, no deja de ser significativo que se trata del caso más extremo de presidentes con contingentes legislativos claramente minoritarios. En este sentido, el poder presidencial en cuanto a contingente legislativo, se asemejaba más a la experiencia de los países vecinos (Brasil, Bolivia, Chile, y Uruguay), que a los otros casos de presidentes minoritarios argentinos.

El segundo fue el gobierno de Duhalde (2002-2003), elegido por el Congreso para completar el mandato del presidente renunciante, De la Rúa, sobre la base de una coalición legislativa entre la principal facción del PJ y la UCR. Los cargos ocupados por la UCR fueron utilizados no sólo como pago por haber promovido y apoyado la designación de Duhalde como presidente, sino también para compensar la faccionalización del PJ, inmerso en una disputa entre distintos liderazgos.

Los vetos

Los vetos presidenciales han sido predominantemente utilizados para bloquear iniciativas del poder legislativo y, en menor medida, para recolocar cerca de las preferencias del Presidente iniciativas del Ejecutivo modificadas por el Congreso. Tal como muestra el Cuadro 11, la abrumadora mayoría de los vetos totales y casi dos tercios de los vetos parciales fueron decretados contra iniciativas del Congreso. Las dos presidencias de Menem fueron las más abundantes en vetos de cualquier tipo (194 vetos, 50.52% del total de vetos desde 1983), y específicamente en vetos a iniciativas del Congreso. Las presidencias de los radicales Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa siguieron a las de Menem en ambos rubros (cantidad total de vetos y cantidad de vetos a proyectos del Congreso). La presidencia de Néstor Kirchner se destaca como el mandato completo con menor cantidad de vetos en general, y en particular a iniciativas del Poder Legislativo.

Cuadro 11 Vetos Totales y Parciales e Insistencias según Origen de la Iniciativa, 1983-2009

	Veto Total		Veto Parcial		Insistencia		Total Vetos	Porcentaje Total Vetos
	Ejecutivo	Legislativo	Ejecutivo	Legislativo	Ejecutivo	Legislativo		
Alfonsín	0	37	0	12	0	1	49	12.76
Menem 1	0	47	27	34	3	11	108	28.12
Menem 2	0	44	14	28	3	13	86	22.39
De la Rúa	0	26	9	11	0	6	46	11.97
Duhalde	0	13	11	13	1	1	37	9.63
Kirchner	1	12	12	14	0	0	39	10.15
Fernández de Kirchner	0	1	3	13	0	0	17	4.42
Porcentaje del Total	0.55	99.45	37.81	62.19	17.95	82.05	384	100

Fuente: elaboración de los autores sobre las bases de datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el Honorable Senado de la Nación e Información Legislativa.

Otro patrón relevante puede inferirse de este cuadro: los presidentes justicialistas han vetado más leyes iniciadas por el Ejecutivo y modificadas por el Congreso que los presidentes radicales: 88.3% de todos los vetos a proyectos del Ejecutivo contra 11.7% de los presidentes radicales. Considerando la cantidad de años de cada partido en el gobierno, los presidentes radicales vetaron 1.2 iniciativas originadas en el Ejecutivo por año (9 en 7.5 años de gobierno) y los presidentes peronistas vetaron 3.4 proyectos enviados por el Ejecutivo (68 en 19.5 años de gobierno).

El Cuadro 12 ofrece una mirada más detallada sobre el origen de las iniciativas vetadas desde 1983. Con la excepción del mandato en curso de la justicialista Fernández de Kirchner, los presidentes radicales han vetado más iniciativas de la oposición que los presidentes justicialistas, mientras los presidentes

justicialistas han vetado más proyectos originados por el partido de gobierno o con alguna participación de ese partido. Las presidencias de Menem, una vez más, aparecen como las más abundantes dentro del patrón justicialista: en ellas se vetaron los porcentajes más altos de iniciativas cuyo origen involucró total o parcialmente al propio Partido Justicialista.

Cuadro 12 Vetos según Origen de la Iniciativa, 1983-2009 (Porcentajes)

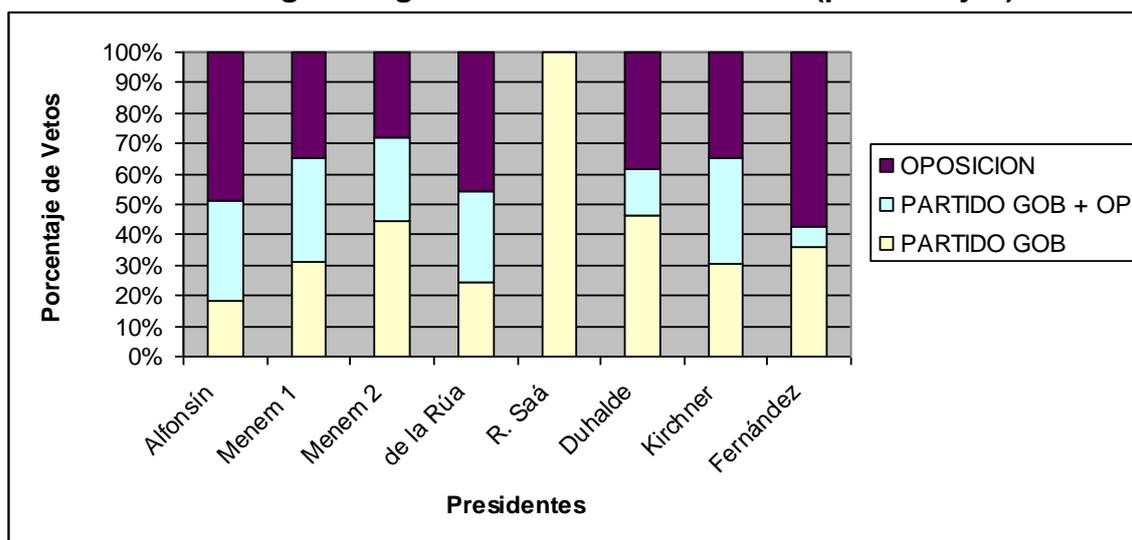
Presidente	Según rama de gobierno		Según partido que impulsó la iniciativa (sólo para proyectos del legislativo)		
	Ejecutivo	Legislativo	Partido de Gobierno	Partido de Gobierno + Oposición	Oposición
Alfonsín	2.0	98.0	21.0	38	56.0
Menem 89-95	25.0	75.0	23.1	25.9	25.9
Menem 95-99	16.3	83.7	37.2	23.2	23.2
De la Rúa	19.5	80.5	19.6	23.9	36.9
Duhalde	29.7	70.3	32.4	10.8	27.0
Kirchner	33.2	66.8	20.5	23.1	23.1
Fernández de Kirchner	17.6	82.4	29.4	5.9	47.1
Promedio General	20.5	82.1	35.4	21.5	34.2

Fuente: elaboración de los autores sobre las bases de datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el Honorable Senado de la Nación e Información Legislativa.

El Gráfico 1 ilustra estos mismos patrones. Cada columna muestra la contribución de cada sector político (partido de gobierno, oposición y combinación de ambos) en el origen de las iniciativas vetadas por cada presidente. Con la excepción del mandato en curso de Fernández de Kirchner, los presidentes justicialistas han vetado una proporción mayor de iniciativas del partido de gobierno que los presidentes radicales, mientras que éstos han

vetado una proporción mayor de proyectos iniciados por la oposición que los presidentes justicialistas.

Gráfico 1 Vetos según Origen Político de la Iniciativa (porcentajes)



Fuente: Idem cuadro 12.

Estos patrones son, por cierto, consistentes con el tamaño de la coalición legislativa presidencial. Los presidentes radicales enfrentaron siempre situaciones de gobierno dividido con mayoría justicialista en el Senado. Los presidentes justicialistas, en cambio, gozaron casi siempre (salvo en 1989 y entre 1997 y 1999) de mayoría en el Senado y primera minoría o mayoría en la Cámara de Diputados. En tales condiciones, la oposición radical tenía significativamente menos chances de obtener aprobación para sus proyectos de ley bajo gobiernos justicialistas que la oposición justicialista bajo gobiernos radicales. De todo ello puede inferirse, entonces, que los conflictos entre Ejecutivo y Legislativo bajo las presidencias justicialistas habrían sido conflictos entre el presidente y el partido de gobierno.

Los DNUs

El uso de los decretos de necesidad y urgencia por parte del Ejecutivo en el actual período democrático fue consistente con los patrones identificados en el análisis de los vetos presidenciales: los presidentes mayoritarios de filiación justicialista emitieron más DNU que los presidentes cuasi-mayoritarios o

minoritarios provenientes del radicalismo. El Cuadro 13 presenta la información.

Cuadro 13 Decretos de Necesidad y Urgencia por Presidente, 1983-2009

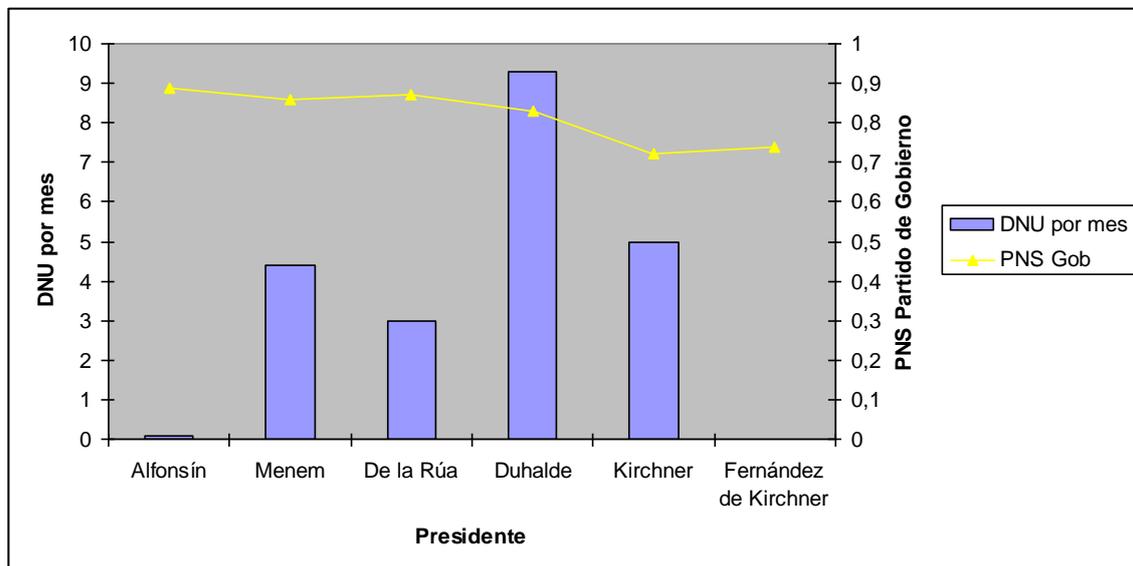
Presidente (*)	DNU	Meses	DNU por mes
Alfonsín	10	67	0,1
Menem	545	125	4,4
De la Rúa	73	24	3
Duhalde	158	17	9,3
Kirchner	270	53	5
Fernández de Kirchner	12	24	0.5
Promedio (**)	1068	301	3,5

(*) No se consideran los gobiernos provisionales de Puerta, Camaño y Rodríguez Saá.

(**) Desde el 10-12-1983 al 1-1-2010. Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Este patrón presenta, en principio, una paradoja: los presidentes con mayores contingentes legislativos propios fueron quienes más disposiciones legislativas unilaterales emitieron. Esta paradoja puede, sin embargo, explicarse por la variación de otro recurso partidario: la integración. El Gráfico 2 compara la tasa mensual de DNU emitidos por cada presidente con el grado de nacionalización de su partido – la medida aquí utilizada para dar cuenta de la integración partidaria. Los datos sugieren que la tasa mensual de DNU y la integración partidaria han variado de manera inversa: cuanto menor fue la integración del partido gobernante, mayor fue el uso de decretos de necesidad y urgencia por parte del Ejecutivo. Si se excluye el gobierno de emergencia de Duhalde, el patrón se mantiene hasta la presidencia de Néstor Kirchner.

Gráfico 2 DNU y Nacionalización del Partido Gobernante, 1983-2009



Fuente: elaboración propia sobre la base del Cuadro 12 y datos electorales del Ministerio del Interior.

De este gráfico puede inferirse, entonces, que los decretos de necesidad y urgencia fueron utilizados con mayor intensidad por aquellos presidentes cuyos partidos experimentaron problemas de cohesión y, por consiguiente, de coordinación para la toma de decisiones. Los DNU permitieron al Ejecutivo acercar la producción legislativa a sus preferencias ante un Congreso mayoritariamente poblado por legisladores interesados prioritariamente en maximizar los intereses de sus propios electorados locales o sectoriales.

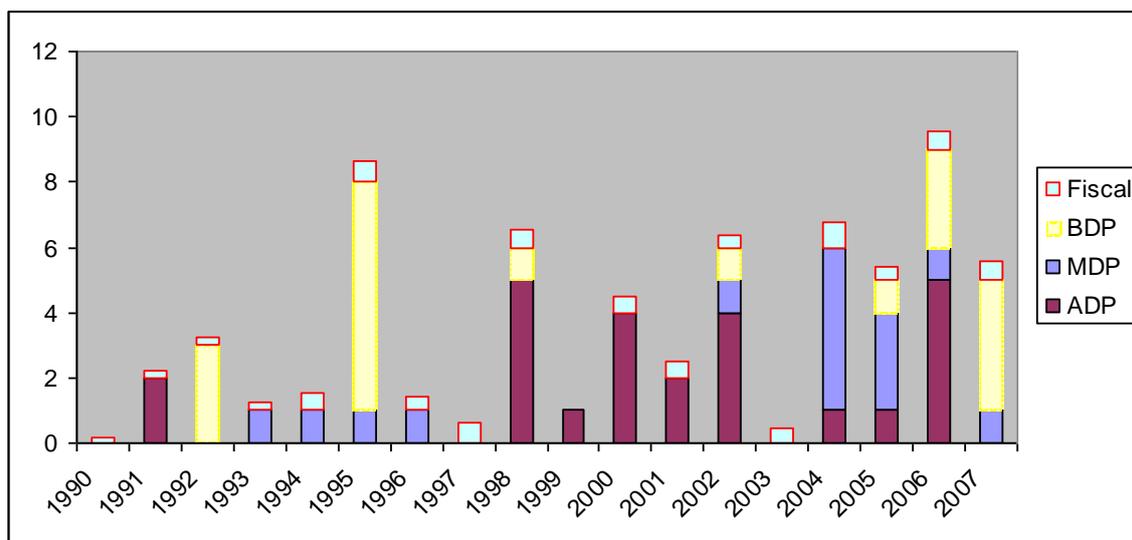
2.2 USO Y EFICACIA DE LOS RECURSOS FISCALES

El uso de los recursos fiscales por parte de los presidentes argentinos puede apreciarse mejor en el análisis de las leyes de contenido fiscal a cuya sanción han sido típicamente aplicados (Bonvecchi, 2010). Todos los presidentes argentinos utilizaron transferencias intergubernamentales para pagar el apoyo de las provincias a iniciativas de contenido fiscal promovidas por el gobierno nacional – reformas impositivas, cambios en las reglas del federalismo fiscal, reformas de la legislación presupuestaria. Sin embargo, no todos los presidentes utilizaron transferencias del mismo tipo ni en las mismas

proporciones, ni siquiera dentro de un mismo período presidencial. Los recursos fiscales de mayor discrecionalidad han sido utilizados con más frecuencia cuando los presidentes enfrentaron situaciones minoritarias en el Congreso y cuando sus partidos en el gobierno experimentaron caídas en su nivel de integración política como partidos nacionales.

El Gráfico 3 muestra la contribución de distintos tipos de recursos fiscales a la aprobación de leyes de contenido fiscal en las presidencias de Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. Los cuadrados en la punta de cada columna representan el porcentaje de leyes fiscales presentadas por el Ejecutivo y aprobadas por el Congreso en cada año. Los segmentos de color en cada columna representan la contribución de cada tipo de transferencia intergubernamental a la producción de ese porcentaje de leyes fiscales aprobadas en cada año: transferencias de alta discrecionalidad presidencial (morado), media discrecionalidad presidencial (celeste) y baja discrecionalidad presidencial (amarillo).¹³

Gráfico 3 Tipos de Transferencias Intergubernamentales y Aprobación de Leyes Fiscales

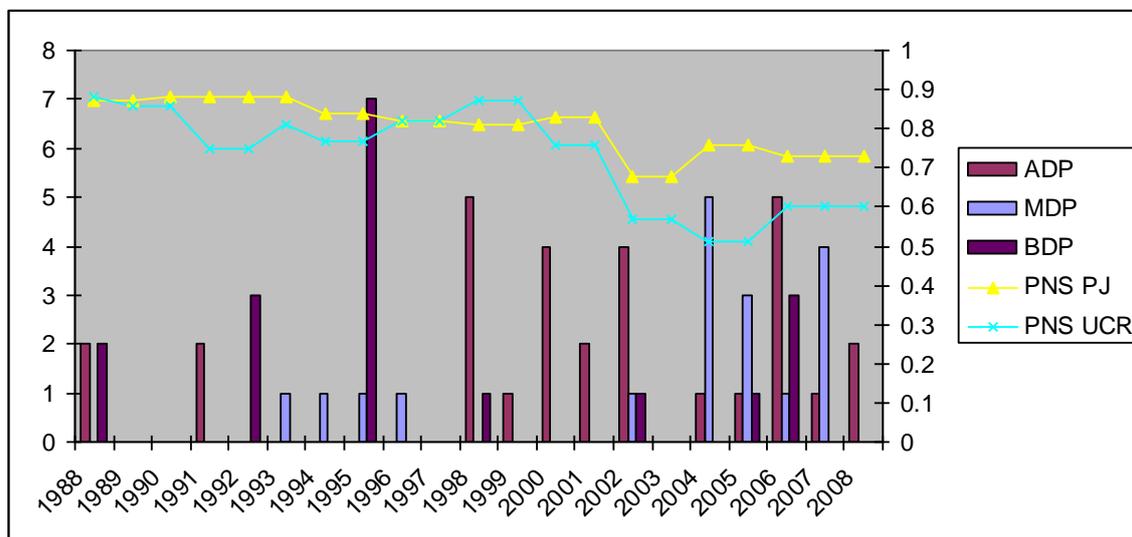


Fuente: elaboración sobre datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y Bonvecchi (2010).

¹³ Los valores de cada segmento indican la cantidad de veces en que se utilizó cada tipo de transferencia para obtener la aprobación de una ley de contenido fiscal en cada año considerado.

Este gráfico muestra tres patrones recurrentes. El primero: los presidentes utilizaron más transferencias de alta discrecionalidad para obtener la aprobación de leyes fiscales cuando enfrentaron una situación minoritaria en el Congreso. Ese fue el caso de Menem en 1998 y 1999, cuando debió lidiar con una primera minoría de la Alianza en la Cámara de Diputados; el caso de Fernando de la Rúa en 2000 y 2001 cuando debió lidiar con una mayoría opositora en el Senado; el caso de Duhalde cuando debió tratar con una panoplia de facciones de los dos partidos nacionales en 2002; y el caso de Kirchner en 2006 cuando debió convertir la débil primera minoría obtenida en las elecciones de 2005 en una mayoría consistente (Bonvecchi y Zelaznik, 2006). El año 1991 aparece como una anomalía, aunque en rigor sus condiciones fueron similares a las de 2002: un presidente justicialista debió tratar con un Partido Justicialista fuertemente dividido que complicó el funcionamiento coordinado de su primera minoría en la Cámara de Diputados. El segundo patrón recurrente es la contracara del primero: los presidentes utilizaron recursos fiscales de menor discrecionalidad mientras mantuvieron mayorías o primeras minorías estables en el Congreso. Ese fue el caso de Menem entre 1992 y 1997, y el de Kirchner en 2004-2005 y 2007. El tercer patrón recurrente es que la productividad legislativa aparece como proporcional al uso de recursos discrecionales: a mayor uso de transferencias discrecionales, mayor proporción de iniciativas fiscales del Ejecutivo aprobadas. Con la excepción de las leyes obtenidas por Menem utilizando transferencias de baja discrecionalidad en medio de la crisis económica de 1995, los mayores porcentajes de aprobación de leyes fiscales se corresponden con usos más intensos de transferencias de alta y media discrecionalidad presidencial. El Gráfico 4 compara la frecuencia de uso de cada tipo de transferencia intergubernamental con la evolución del indicador de integración política de los partidos, el índice de nacionalización partidaria (Party Nationalization Score, PNS) desarrollado por Jones y Mainwaring (2003).

Gráfico 4 Tipos de Transferencias Intergubernamentales y Nacionalización Partidaria



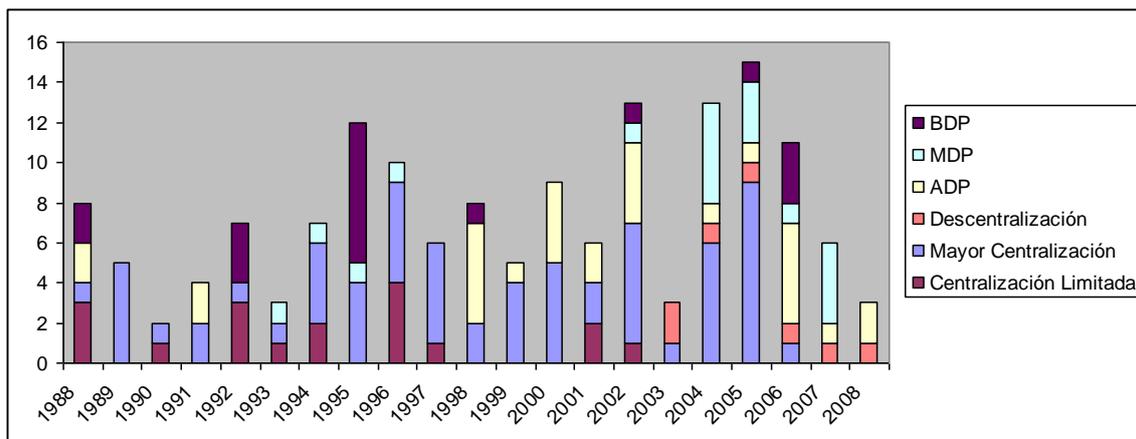
Fuente: elaboración propia sobre las fuentes del Gráfico 3 y datos electorales del Ministerio del Interior.

El gráfico muestra que el uso de transferencias de alta discrecionalidad presidencial varía de manera inversamente proporcional a la nacionalización del partido de gobierno: a menor nacionalización, mayor uso de transferencias altamente discrecionales. Ese fue el caso con Menem y el PJ en 1998-99, con de la Rúa y la UCR en 2000-01, con Duhalde y el PJ en 2002, y con Kirchner y el PJ en 2006-08. Cuanto más complica la desnacionalización la coordinación en los bloques legislativos gubernamentales, más recurre el Ejecutivo a transferencias de creciente grado de discrecionalidad para obtener aprobación a sus iniciativas. De ahí el escaso uso dado por los presidentes a las transferencias de baja discrecionalidad desde fines de los años 90.

El uso de estos recursos fiscales por parte de los presidentes ha permitido una creciente centralización de la autoridad fiscal en el Poder Ejecutivo Nacional. Esta centralización puede medirse a través del número de leyes aprobadas que confiere al Presidente autoridad para las bases y tasas de los impuestos, distribuir su recaudación, modificar la asignación de partidas presupuestarias y ampliar o disminuir el presupuesto. El Gráfico 5 muestra la contribución de cada tipo de transferencia intergubernamental a la sanción de leyes que

generaron distintos grados de centralización de la autoridad fiscal. Se entiende por *centralización limitada* todo incremento de la autoridad fiscal del Poder Ejecutivo Nacional que se encuentre limitado por reglas o controles institucionales explícitos – tales como criterios para la manipulación de bases y tasas impositivas o requisitos de aprobación legislativa para las modificaciones presupuestarias. En cambio, se entiende por *mayor centralización* todo incremento de la autoridad fiscal del Presidente que no se encuentre sujeto a reglas o controles explícitos – tal como la delegación ilimitada para modificar tasas y exenciones impositivas. La descentralización consiste en la devolución de autoridad fiscal al Congreso o los gobiernos provinciales.

Gráfico 5 Transferencias Intergubernamentales y Centralización de la Autoridad Fiscal



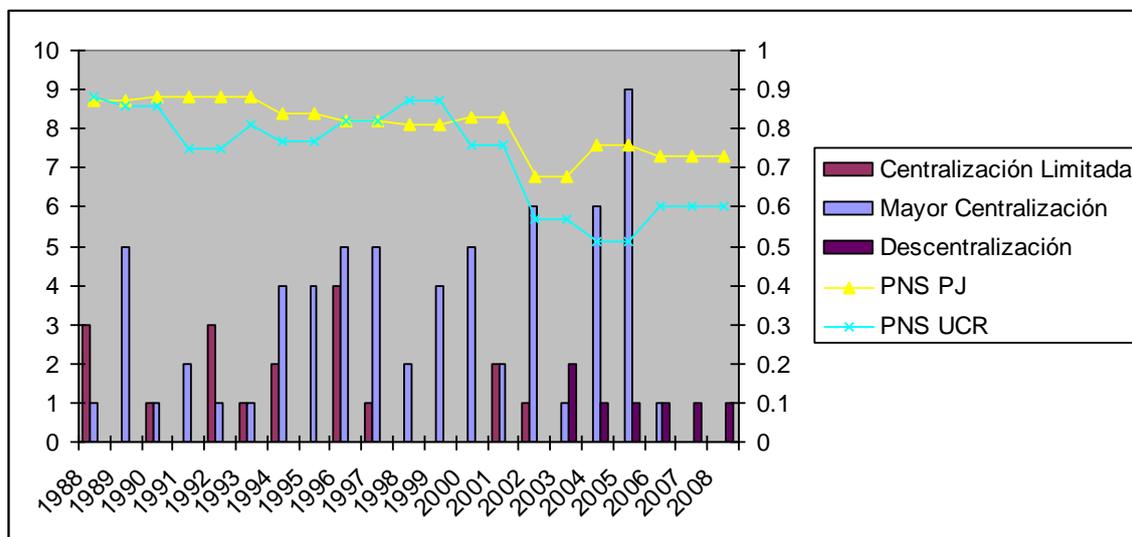
Fuente: elaboración propia sobre la base de Información Legislativa del Ministerio de Economía para grados de centralización y Bonvecchi (2010) para transferencias intergubernamentales.

Este gráfico muestra una asociación entre centralización de la autoridad fiscal y discrecionalidad de las transferencias intergubernamentales: la creciente proporción de leyes de mayor centralización por sobre el resto de la legislación fiscal se corresponde con el creciente uso de transferencias de alta o media discrecionalidad presidencial. Sin embargo, este patrón se encuentra circunscripto al período 1998-2005; en la década del 90, la mayor centralización de la autoridad fiscal fue pagada por transferencias de menor discrecionalidad presidencial; y en la segunda mitad de los 2000 cayó la

proporción de leyes centralizadoras y creció la de leyes descentralizadoras de la autoridad fiscal. Una explicación posible de estas variaciones es el tamaño de la coalición legislativa oficialista. Mientras el gobierno de Menem mantuvo mayoría en el Senado y primera minoría en la Cámara de Diputados consiguió centralizar la autoridad fiscal en el Ejecutivo recurriendo a sus contingentes parlamentarios; de ahí que utilizara menos transferencias intergubernamentales y de menor discrecionalidad para asegurar la aprobación de sus iniciativas. Los presidentes de la Rúa y Duhalde, en cambio, debieron lidiar con situaciones de gobierno dividido que los forzaron a utilizar transferencias con mayor nivel de discrecionalidad. También el presidente Kirchner recurrió a transferencias altamente discrecionales cuando en 2006 debió construirse una mayoría consistente en la Cámara de Diputados – pero estas transferencias no pagaron, a diferencia de los gobiernos anteriores, una mayor centralización de la autoridad fiscal sino una combinación entre mayor centralización y descentralización. Esta anomalía puede, no obstante, explicarse observando los cambios en la integración de los partidos.

El Gráfico 6 compara el grado de centralización fiscal de las leyes aprobadas con la evolución del índice de nacionalización partidaria de los principales partidos argentinos. Las columnas representan el número de leyes aprobadas según el grado de centralización de la autoridad fiscal en el Ejecutivo que produjeron.

Gráfico 6 Centralización de la Autoridad Fiscal y Nacionalización Partidaria



Fuente: elaboración propia sobre las fuentes del Gráfico 3 y datos electorales del Ministerio del Interior.

Este gráfico sugiere que la centralización de la autoridad fiscal varía de manera inversamente proporcional a la nacionalización de los principales partidos políticos: a menor nacionalización, mayor centralización. Desde esta perspectiva puede apreciarse que la combinación entre leyes descentralizadoras y menor cantidad de leyes de alta centralización de la autoridad fiscal se corresponde con una estabilización en los índices de nacionalización partidaria. Ello aparece, en principio, como consistente con los incentivos que el Presidente y los partidos en el Congreso enfrentan en tal situación: el Presidente necesita centralizar autoridad fiscal para asegurar la aprobación de sus iniciativas; los partidos necesitan descentralizar autoridad fiscal para maximizar beneficios para sus electorados locales o sectoriales; y ninguna de las partes prevé en lo inmediato una modificación de ese equilibrio. Tales incentivos son, pues, compatibles con producir legislación que centralice la autoridad fiscal en el Ejecutivo junto con otra legislación que devuelva parte de esa autoridad al Congreso y a las provincias.

CONCLUSIONES

Este trabajo ha mostrado que el régimen político argentino se encuentra atravesado por dos tensiones esenciales. Por una parte, la tensión entre recursos de gobierno y condiciones para su uso: el régimen político confiere al Presidente recursos para gobernar de manera unilateral, pero condiciona su utilización a la distribución del poder partidario. Por otra parte, la tensión entre el uso de los recursos de gobierno y sus efectos sobre el funcionamiento del régimen político: los recursos de gobierno permiten al Presidente disciplinar políticamente a legisladores y gobernadores así como centralizar la autoridad fiscal, pero el uso pleno de estos recursos puede alterar el equilibrio entre los actores principales del régimen político y movilizarlos, eventualmente, a resistir o limitar el poder presidencial. El entrecruzamiento de ambas tensiones marca el ritmo de funcionamiento del presidencialismo argentino.

La tensión entre recursos de gobierno y condiciones para su uso ha podido apreciarse en el análisis de la utilización de los vetos y los decretos de necesidad y urgencia por parte de los presidentes argentinos en el actual período democrático. La investigación mostró que los vetos permiten a los presidentes acercar la producción legislativa a sus preferencias cuando enfrentan situaciones de gobierno dividido o minoritario, y que tanto los vetos como los decretos sirven para alcanzar resultados equivalentes cuando los presidentes deben lidiar con partidos de gobierno faccionalizados – i.e. con baja cohesión. Los decretos y los vetos aparecen, en cambio, como menos eficaces cuando los partidos, en particular los de gobierno, se encuentran políticamente más integrados.

La tensión entre el uso de los recursos de gobierno y el funcionamiento del régimen político ha podido apreciarse en la producción de legislación fiscal. El trabajo mostró que el uso de transferencias intergubernamentales crecientemente discrecionales por parte de los presidentes permitió un incremento en la centralización de la autoridad fiscal en el gobierno federal. Sin embargo, esa tendencia a la centralización ha variado con la integración de los partidos políticos: ha sido menor cuando la integración fue mayor, pero también ha sido contrapesada por tendencias descentralizadoras en épocas de baja

integración política de los partidos. Esta variación puede plausiblemente interpretarse como indicadora de una reacción de los gobiernos provinciales y de los propios legisladores nacionales al crecimiento de la autoridad fiscal del Presidente: el fortalecimiento del poder fiscal del Ejecutivo nacional debe ser compensado a los actores políticos subnacionales con recursos que les permitan proseguir, con alguna autonomía, sus propias carreras políticas. Reacciones de esta naturaleza no han estado circunscriptas al período democrático actual: han ocurrido cada vez que algún presidente logró concentrar suficiente poder como para digitar el funcionamiento del régimen político. Desde la caída de Juárez Celman en 1890, pasando por los derrocamientos de Yrigoyen en 1930 y Perón en 1955, hasta la disolución del poder partidario de Menem en 1998-99 y del matrimonio Kirchner desde 2008, ningún presidente que haya maximizado los recursos institucionales, partidarios y fiscales provistos por el régimen político argentino consiguió sobrevivir en el gobierno.

Estas dos tensiones esenciales entre los recursos de gobierno, su utilización y sus efectos permiten caracterizar, siquiera de manera preliminar, al presidencialismo argentino como un régimen político en que el Poder Ejecutivo tiene a su disposición recursos para superar los problemas típicos de la división de poderes, pero sólo puede usarlos eficazmente a condición de no destruir esa misma división de poderes. El presidencialismo argentino no es, entonces, aunque frecuente lo parezca, nada similar a una “dictadura electiva”.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN, Eduardo y CALVO, Ernesto (2008): “Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Argentina”, en O’Donnell, Guillermo et al. (eds.): *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, # 19, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC.
- ALTMAN, David (2000). “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies” en *Party Politics* 6: 3, 259-283
- AMORIM Neto, Octavio (2002): “Presidential Cabinets and Legislative Cohesion in Brazil”, in Scott Morgenstern and Benito Nacif, eds. *Legislative Politics in Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- AMORIM Neto, Octavio, “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”, *Comparative Political Studies* 2006 39: 4, 2006 (pp. 415-424).
- BONVECCHI, Alejandro (2010): *The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina*, Washington DC, Inter-American Development Bank Research Department, forthcoming Working Paper.
- BONVECCHI, Alejandro y LODOLA, Germán (2010): *The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition Building in Argentina*, mimeo, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- BONVECCHI, Alejandro y ZELAZNIK, Javier (2006): *La Construcción de la Mayoría Legislativa Kirchnerista*, Buenos Aires, PENT.
- BONVECCHI, Alejandro y ZELAZNIK, Javier (2009): When Ayes sound like Nays? Measuring Legislative Input on Presidential Agendas, Argentina, 1999-2007 Paper prepared for delivery at the 21st World Congress of Political Science – Santiago, Chile, July 12 to 16.
- CALVO, Ernesto (2007): “The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature”, in *British Journal of Political Science*, 37:2:263-280.

- CHASQUETTI, Daniel (2008): *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la "difícil combinación*, Montevideo, Uruguay, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- CHEIBUB, José Antonio (2007): *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press.
- DEHEZA, Grace Ivana (1997): *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*, PhD dissertation, European University Institute, Florence.
- EATON, Kent (2001): “The Logic of Congressional Delegation: Explaining Argentine Economic Reform”, in *Latin American Research Review*, 36, 2: 97-117.
- EPSTEIN, David y O’HALLORAN, Sharyn (1999): *Delegating Powers. A Transaction-Cost Politics Approach to Policymaking under Separate Powers*, Cambridge, CUP.
- FILIPPOV, Mikhail; ORDESHOOK, Peter y SHVETSOVA, Olga (2004): *Designing Federalism – A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ICHASO, Josefina (2009): “En 15 meses de gobierno, Cristina Kirchner firmó 5 decretos de necesidad y urgencia”, en Nueva Mayoría.com El portal sociopolítico de Iberoamérica. http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1304&Itemid=30.
- JONES, Mark (1995): *Electoral Laws and the Survival of Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- JONES, Mark (2002): “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress”, en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- JONES, Mark y MAINWARING, Scott (2003): “The Nationalization of Parties and Party Systems: an empirical measure and an application to the Americas”, *Party Politics*, 9, 2.

- LEIRAS, Marcelo (2006): *Todos los Caballos del Rey – La Integración de los Partidos Políticos y el Gobierno Democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.
- LIJPHART, Arend (1994): ‘Presidentialism and Majority Democracies: Theoretical Observations’, in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LINZ, Juan (1994): ‘Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?’, in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MAINWARING, Scott (1993): “Presidentialism, Multipartyism and Democracy. The Difficult Combination” en *Comparative Political Studies* 26: 2, pp. 198-228.
- MAINWARING, Scott y Matthew SHUGART eds. (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MAYHEW, David (1991): *Divided we Govern*. New Heaven: Yale University Press.
- MUSTAPIC, Ana María (2000): “Oficialistas y Diputados’: las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, 156: 571-595.
- MUSTAPIC, Ana María (2002): “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”, in Morgenstern, Scott and Benito Nacif (eds.): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press: 23-47.
- NEGRETTO, Gabriel (2002): “¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina”, en *Desarrollo Económico* 42: 167, octubre-diciembre.
- RODRÍGUEZ, Jesús y BONVECCHI, Alejandro (2006): “El Papel del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario Argentino (1984-2004)”, *Desarrollo Económico*, 180: 487-521.

- SHUGART, Matthew y CAREY, John (1992): *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press.
- STROM, Kaare (1990): *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VALENZUELA, Arturo (1993): 'Latin America: Presidentialism in Crisis', *Journal of Democracy* 4: 4, pp. 3-16.
- ZELAZNIK, Javier (2001): *The Building of Coalitions in the Presidential Systems of Latin America*, (unpublished) PhD Thesis, University of Essex, Colchester, 2001.