

Pluralismo y partidos en la Cámara de Diputados Nacional.

Saettone y Federico.

Cita:

Saettone y Federico (2014). *Pluralismo y partidos en la Cámara de Diputados Nacional. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-099/272>

Pluralismo y partidos en la Cámara de Diputados Nacional

Autor:

Federico M. Saettone.

Centro Argentino de Etnografía Americana (CAEA)-CONICET.

E-mail: f_saettone@hotmail.com

Resumen:

Esta ponencia se encuadra en el campo del análisis institucional y sociológico de las organizaciones legislativas (denominadas formalmente, según el léxico del lugar, “Congresos” o “Parlamentos”). El tema de esta investigación son las Sesiones Preparatorias en las que se eligen el Presidente y los Vicepresidentes de la Cámara Diputados de la Nación, período 1984-2014. La elección de aquellas obedece un consenso entre los dos principales partidos con representación en dicha cámara: el radicalismo y el peronismo. Hasta la primera mitad de la década de 1990, dicho consenso reflejaba un cierto equilibrio “bipartidista”, para después pasar a un (des)equilibrio “multipartidista” con la irrupción en el escenario político y electoral con los terceros partidos (FREPASO, CC-ARI, Peronismo Federal, etc.). Esto comportó una creciente tensión entre las dos dimensiones relevantes que subyacen el proceso político en la Cámara de Diputados: la representativa y la mayoritaria. La primera es inseparable del pluralismo político que caracteriza la cámara (en donde ningún bloque o grupo político alcanza por sí solo la mayoría absoluta), y por ende, de la necesidad de articular consensos inter-partidarios. La segunda está ligada al requisito normativo de mayoría absoluta para activar determinados procedimientos parlamentarios (quórum, aprobar los proyectos, etc.) que dificultan la articulación de las coaliciones inter-partidarias.

Introducción:

Esta ponencia analiza la integración de la Presidencia de la Cámara de Diputados de la Nación en los últimos treinta años a luz de la *teoría del cartel legislativo* de Cox y McCubbins (1993, 2004). Si bien esta teoría fue desarrollada y aplicada para el caso de la Cámara de los Representantes del Congreso de Estados Unidos -un caso emblemático de control mayoritario de la agenda legislativa- fue exportada para el estudio de las agendas legislativas de otros países presidencialistas y parlamentarios.¹ En lo que concierne a la Cámara de Diputados nacional, no deja de ser sugestivo que, más allá de las diferencias culturales, políticas e institucionales, se dan ciertas condiciones de cartelización más o menos similares al caso norteamericano (Calvo 2013).

Esta investigación se propone entonces aplicar algunas hipótesis de la teoría del cartel legislativo al estudio específico de la integración de la Presidencia de la Cámara de Diputados nacional en el período “democrático” (1983-2014). Los datos de la integración de aquellas fueron obtenidos a partir del análisis de los Diarios de Sesión y

1 A respecto véase <http://mccubbins.us/settingtheagenda/>

(desde 1998) de las versiones taquigráficas publicadas en el sitio de web de la Cámara correspondientes a las 34 sesiones preparatorias que se llevaron en dicho período, en las que se eligen al presidente de la Cámara y tres vicepresidentes.

El cartel legislativo y el caso argentino:

Como en parte se adelantó en la introducción, la teoría del cartel legislativo fue pensada y aplicada para el caso de la Cámara de Estados Unidos, y solo en una fase más reciente fue exportada para su aplicación a otros casos fuera de Estados Unidos, entre ellos, en la Cámara de Diputados de Argentina.

La teoría del cartel legislativo pone el acento en la dimensión del comportamiento legislativo colectiva o grupal. De acuerdo a esta los partidos son entendidos como la organización particular capaz de reducir considerablemente la imprevisibilidad de las conductas en la arena legislativa. Sin partidos legislativos, *los legisladores no están seguros que el día de mañana no se vote alguna medida que pueda despojarlos de los beneficios obtenidos en la actualidad* (Cox y McCubbins 2004, 16).

Partiendo de este supuesto, los autores destacan dos dimensiones relevantes para estudiar los partidos en los legislativos, a saber: a) los partidos en tanto *coaliciones de disciplina legislativa* (floor voting coalitions), es decir entendidos como organizaciones capaces de disciplinar a sus miembros, asegurando su cohesión como bloques legislativos, aún cuando persistan diferencias entre legisladores a su interior (ibídem, 19); y b) los partidos en tanto *coaliciones procesurales* (procedural coalitions), que habilita a los líderes de la mayoría a controlar la agenda legislativa, *entendiendo por ella el conjunto de proyectos considerados y votados en las reuniones plenarias de las cámara* (ibídem, 19-20)

A los fines de esta investigación, se tendrá en cuenta la segunda dimensión, por la cual el *cartel legislativo*, o más específicamente el *cartel procedural legislativo* consiste en:

...una coalición de legisladores que constituyen una mayoría en la asamblea, comparten una misma etiqueta partidaria y cartelizan la agenda legislativa [creando] una serie de cargos dotados de poder de agenda legislativa (Cox y McCubbins, 2004, 41-42).

Las implicancias del cartel legislativo sobre el proceso legislativo son complejas de analizar aquí. Basta con resaltar que la eficacia del cartel legislativo descansa en la relación *fiduciaria* entre los líderes con cargos de agenda legislativa y los demás

legisladores de mayoría sin cargos, los cuales, estos últimos, confían en que los primeros actuarán en interés de la mayoría antes que en intereses particulares (partidarios y/o distritales).

La investigación de Jones y Hwang (2005, 2007) estos especialistas confirman que el partido mayoritario oficialista en la Cámara de Diputados funciona como un cartel legislativo, produciéndose esta delegación política entre los diputados rasos y los líderes, aunque con una diferencia importante con el caso de la Cámara de Estados Unidos. Mientras que en este último la delegación es de los legisladores hacia el líder del partido, en la Cámara de Diputados *es de parte de los jefes provinciales de partido* (que actúan desde el ámbito de sus distritos provinciales por fuera del parlamento) *hacia el líder nacional del partido* (Jones y Hwang 2005: 277; 2007: 233). El líder nacional es ni más ni menos el presidente de la nación que asume las demandas de los jefes provinciales y las transmite a la Cámara a través de los líderes de la mayoría, es decir el presidente de la Cámara y al jefe del bloque de la mayoría del gobierno (el “oficialista”).

Por su parte, Calvo (2013) observa que mientras la Cámara de Representantes norteamericana es liderada por una mayoría que carteliza los cargos de agenda legislativa (de aquí que se habla de *cartel mayoritario*), la Cámara de Diputados argentina es liderada por una *pluralidad* de partidos, los cuales ninguno controla por sí solo más del 50% de las bancas; es decir, ninguno alcanza la mayoría absoluta en la mayor parte de los períodos, que es la condición para controlar todos los cargos de agenda legislativa. Sin embargo, esta última condición no impide que los líderes cartelicen los cargos de agenda legislativa, dando origen así al *cartel pluralista*, definido como:

...como un partido o coalición legislativa dotada con la autoridad para restringir el menú de proyectos legislativos que pueden ser propuestos en la reunión plenaria, pero carece de los votos para pasar la legislación con solo el apoyo de sus miembros (Calvo 2013, 1).

La principal derivación de ello es que, por un lado, el partido mayoritario (es decir, la primera pluralidad) debe formar una coalición con otros partidos menores para iniciar toda reunión plenaria en la que, entre otras cuestiones, se exige un quórum de mayoría absoluta² y, además, para poder votar en general los proyectos legislativos. Por el otro, requiere de los presidentes de las comisiones legislativas, con poder de agenda

² Esto es incluso una exigencia constitucional y reglamentaria para las dos cámaras del Congreso Nacional.

legislativa, que delegue una amplia autoridad en dos instancias claves de la Cámara que regulan el flujo de legislación: *la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP) y la reunión de bloque* (Calvo, 2013: 2).

Tanto la CLP como la reunión del bloque constituyen ámbitos de decisión legislativa importantes, aunque se sabe poco acerca de su funcionamiento ya que son reservados, cuando no secretos, por lo que no se dispone de registros escritos y orales de las reuniones. No obstante ello, hay que destacar que, en líneas generales, ambas instancias tienen propósitos y funciones diversas, sobre la que apenas se dirá algo a los efectos de analizar algunas peculiaridades del funcionamiento de la Cámara de Diputados y sus implicancias en la teoría del cartel legislativo.

En primer lugar, a diferencia de la reunión de los bloques es una actividad específica que tiene lugar en la intimidad de los partidos políticos, la CLP es una comisión formalizada regulada por el reglamento de la Cámara en los actuales artículos 58 y 59, que establecen su integración y sus funciones.

En segundo lugar, a diferencia de las demás comisiones permanentes cuya integración debe respetar la representación proporcional de los bloques parlamentarios (como se verá más abajo), en la CLP están representados –a través de sus presidentes– todos los bloques, independientemente del número de legisladores que lo integran.

En tercer lugar, mientras que en las comisiones permanentes eligen sus propias autoridades en su seno (un presidente y dos vicepresidentes y tres a cinco secretarios, cuando corresponde³), la CLP es presidida por el presidente de la Cámara, y pueden concurrir reglamentariamente los tres vicepresidentes de la Cámara.

En cuarto y último lugar, la CLP no tiene una función legislativa (es decir, la de considerar y despachar proyectos) como es lo propio de las comisiones permanentes, sino que tiene una función operativa, en donde se dispone del orden de los asuntos que ser considerados en la reunión plenaria de la Cámara (Plan de labor) y otras cuestiones operativas (por ejemplo, la lista de oradores, los horarios de votación, la formas de votación etc.).⁴

En relación a las reuniones de los bloques parlamentarios, como se anticipó, ésta se trata de una actividad que forma parte de la intimidad de los partidos políticos –de sus

3 Véase artículo 106 de Reglamento.

4 Si bien según el Reglamento de la Cámara las reuniones de la CLP deben llevarse a cabo una vez a la semana durante el período de sesiones ordinarias, según la práctica parlamentaria de los últimos diez años la reunión de aquella solo se efectúa antes de comenzar la reunión plenaria de la Cámara.

bloques o grupos parlamentarios- las cuales no suelen ser registradas ni difundidas.⁵ Más importante es preguntarse acerca de la relevancia intrínseca de la “etiqueta” partidaria a la luz del caso argentino. A respecto, según Cox y McCubbins (2004, 37), uno de los supuestos del cartel legislativo radica en la “reputación” (*brand name*) del partido –léase aquí del bloque parlamentario. El partido (bloque), a decir de los autores, se convierte en un *bien público* para todos los legisladores con intenciones de ser reelegidos y/o que aspiran obtener otros cargos políticos, cuya adjudicación depende de su fidelidad a la etiqueta. En otras palabras, sin un partido político más o menos competitivo (en un sentido electoral y gubernamental) es menos probable que el legislador esté dispuesto a obedecer los lineamientos legislativos de los líderes partidarios.

¿Cuál es la relevancia intrínseca de los bloques parlamentarios argentinos? La respuesta a ello está ligada a una serie de variables relativas al cambio del sistema partidario extraparlamentario, las pautas de carrera política, las condiciones políticas e institucionales de los distritos provinciales y demás cuestiones conectadas que aquí no se analizarán por razones de síntesis. Solo se hará mención del status del bloque en relación al status que el reglamento de la Cámara.

En efecto, lo primero que llama la atención es el bajo número de integrantes. Según el artículo 55 del reglamento de la Cámara, “los grupos de tres o más diputados podrán organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas”. Sin embargo, aclara que: “cuando un partido político existente con anterioridad a la elección de los diputados tenga sólo uno o dos diputados en la Cámara, podrán ellos asimismo actuar como bloque”.

En la práctica parlamentaria actual de la Cámara, todo diputado es libre de integrar un bloque y de desvincularse de él sin penalidad alguna.⁶ Además, se pueden constituir bloques de dos, y de hasta de un solo diputado, siempre que se cumpla el requisito de la pertenencia a un “partido político existente con anterioridad a la elección” por el cual fue elegido.

5 Algunas investigaciones internacionales de política comparada argumentan que las reuniones de los grupos (bloques) parlamentarios son un ámbito específico de comunicación y acuerdos entre los líderes y los legisladores (véase Heider y Koole, 2001; Helms 2001).

6 Esto significa concretamente que una vez que el diputado nacional asume su banca, tan solo tiene que suscribir una nota en la que informa a la presidencia su voluntad de integrarse a tal o cual bloque. Esta misma operación se repite cuantas veces desee cambiar de bloque parlamentario.

El bajo umbral de los bloques parlamentarios, sumado a la ausencia de penalidades parlamentaria, explican en buena medida la extraordinaria proliferación de bloques que sufrió la Cámara a partir del año 2001, que no baja del promedio de los treinta y cinco bloques. La mayor parte de ellos están integrados por uno o dos diputados, y los demás no superan el umbral de los diez diputados, con la excepción de los bloques del PJ (oficialista) y el Peronismo Federal (hoy Frente Renovador), el FREPASO (hasta 2002), la CC-ARI en determinados períodos parlamentario, la UCR, y actualmente el PRO.

Como corolario de este cuadro de proliferación de bloques, se fue imponiendo una nueva articulación parlamentaria todavía no reconocida en el reglamento parlamentario, denominada el *interbloque*, el cual supone una agrupación voluntaria entre dos o más bloques parlamentarios que se proponen actuar conjuntamente sin renunciar a sus autoridades propias y a su autonomía funcional (Saettone, 2014).⁷

La proliferación de los bloques parlamentarios no solo puede ser atribuida a las escasas previsiones reglamentarias, sino que además, como en parte ya se adelantó en este párrafo, tienen que ver con los procesos de transformación del sistema partidario nacional, y en particular, por la desintegración de la alianza entre el FREPASO y la UCR a partir de diciembre de 2001. Las consecuencias inmediatas de este último proceso fueron, dos: a) ningún bloque parlamentario considerado individualmente logró alcanzar, hasta el momento, la mitad de los miembros del bloque oficialista “Frente para la Victoria-Partido Justicialista”, el cual, en promedio, se ha mantenido en torno a las 100-110 bancas; y b) no ha sido posible articular una coalición opositora en grado de alcanzar una mayoría legislativa alternativa.⁸

En resumen, esta tendencia hacia la proliferación de los bloques parlamentarios, más allá de su innegable conexión con los cambios con el sistema partidario extraparlamentario, tiene que ver, en primer lugar, con el bajo umbral numérico para constituir un bloque que exige el Reglamento de la Cámara, que, como se explicó, favorece la proliferación de bloques de uno o dos legisladores. En segundo lugar, y más

7 Según el relevamiento que ha hecho este investigador, la articulación de los interbloques se puede dar en función de las siguientes intereses: a) ideológicos; b) electorales (frente electoral); c) de pertenencia local (federalismo); y c) legislativos u otros.

8 Una parcial excepción a ello fue el bienio 2010-2011, en el cual el bloque oficialista perdió una importante cuota de representación de diputados producto de la derrota electoral en las elecciones legislativas de 2009, en la cual la oposición buscó de articular una coalición legislativa en función de una agenda legislativa que no pudo ser llevada a cabo producto en buena medida de las disidencias entre los socios.

importante aún, más allá de la cuestión reglamentaria, la proliferación de bloques está vinculada a una cuestión de incentivos selectivos que caracterizan un órgano político como es un parlamento.

Respecto de esto último, y sin entrar en mayores detalles sobre la aplicación de las teorías organizativas de los partidos modernos a la arena legislativa (véase Duverger y Panebianco), en una conocida investigación, Mustapic (2000) observaba que:

... las posibilidades de supervivencia de los partidos políticos en cuanto organización están vinculadas, en parte, con su capacidad de distribuir incentivos selectivos. Esto es, el partido debe estar en condiciones de ofrecer cargos, remuneración, prebendas, honores, etcétera a aquellos que lo integran para que sigan participando en la organización y se sujetan a sus reglas. La arena parlamentaria es uno de los ámbitos donde los partidos despliegan dicho esfuerzo y puede observarse, en particular, en la estructura de autoridad del bloque partidario, en la integración de las comisiones y en los roles que cumplen los liderazgos parlamentarios (p. 586).

Como corolario de ello, los líderes parlamentarios, entre otras acciones, ampliaron los cargos en los bloques (caso del PJ y la UCR) y el número de comisiones legislativas permanentes. La multiplicación de las comisiones, en términos de incentivos selectivos, no deja de estar conectada a la fragmentación del sistema partidario-parlamentario. Pero, a diferencia de lo que sucede con estos últimos, los cargos de la presidencia de la Cámara no pueden ser ampliados para atender la creciente demanda de los bloques. Son por definición fijos (un presidente y tres vicepresidentes).⁹

De esto último se deriva que el problema no está tanto en el valor intrínseco de los cargos (con la excepción del de presidente), sino en un problema distributivo acerca de quién le corresponde el cargo. Este problema se resolvería -en teoría- con la aplicación de la regla de mayoría, lo que le aseguraría al partido de mayoría quedarse con todos los cargos.

9 Si bien los cargos de la presidencia de la cámara no están exentos de la lógica de la distribución de los incentivos selectivos propios de un cuerpo de naturaleza representativo y política, resulta difícil *determinar a priori* (es decir, sin información cualitativa de los oscuros métodos de transacción e intercambio político) el beneficio real que entrañan estos cargos para el diputado y el bloque que representa. No obstante ello, está fuera de toda discusión que el cargo del presidente de la Cámara el que efectivamente reporta mayores beneficios materiales. En efecto, el cargo de presidente es sin duda el más relevante del cuerpo, tanto en un sentido parlamentario (arbitra en la reuniones plenarias, incide en el método de votación, llama a un cuarto intermedio, etc.), político (en cuanto un líder de la mayoría está en contacto permanente con el jefe del ejecutivo) y administrativo (es el responsable de la administración de la Cámara, el pago de contratos, etc.). Existe por lo tanto una asimetría entre el cargo del presidente y los vicepresidentes, los cuales, estos últimos podrían considerarse un equivalente a un incentivo selectivo de *status*, al otorgarle una cierta ventaja estratégica al diputado que lo ubica en la línea de sucesión del presidente de la cámara durante la realización de las sesiones plenarias.

Sin embargo, en la práctica parlamentaria rige el principio de representación proporcional que rige para la integración de *todos* los cargos de Cámara, incluyendo los de la presidencia, como indica el artículo 105 del Reglamento, según el cual, la integración de la comisiones se hará “en forma que todos los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara”.¹⁰

Así entonces, mientras que el principio de distribución proporcional se vuelve plenamente operativo para la integración de las comisiones en donde existen cargos disponibles para *todos* los miembros del parlamento¹¹, a nivel de la presidencia de la Cámara, la nómina de cargos se reduce drásticamente. Una solución parcial a esta limitación fue la creación de la vicepresidencia tercera en una reforma parlamentaria en diciembre de 1996 (estrenada en las sesiones preparatorias del diciembre de 1997), la cual tuvo importantes implicancias desde el punto de vista de la estructura del cartel legislativo, como se verá seguidamente.

En resumen, la cuestión de los cargos de la presidencia no puede sustraerse de la lógica *mayoritaria*, como ilustra el Cuadro 1, en donde se observa que el de presidente fue detentado invariablemente por diputados de la UCR y el PJ (FpV-PJ desde 2005), al tiempo que los cargos de la vicepresidencia primera y segunda fueron controlados en casi un 92% por los mencionados partidos.¹² Por otra parte, vicepresidencia tercera fue consagrada casi sin excepción a los diputados de los interbloques, la nueva criatura parlamentaria que adquirió un especial protagonismo en las sesiones preparatorias a partir de 1999.

Un último dato de no menor relevancia es la sobrerrepresentación de la Provincia de Buenos Aires, la cual concentra el 36% de los cargos de la presidencia, seguida por la Provincia de Santa Fe (11%), y luego Capital y Córdoba (9%).¹³ Incluso, la mayor parte

10 A su vez el artículo 57 del Reglamento establece que una distribución de los empleados transitorios de los bloques se hará según el número de sus integrantes.

11 Incluso, dentro de cada comisión existen cargos directivos internos más o menos numerosos, como son las presidencias, las vicepresidencias y los secretarios. Por otra parte, un diputado puede participar de dos o más comisiones, e incluso obtener cargos importantes en más de una comisión (p.e. una presidencia en una y la vicepresidencia en otra).

12 En efecto, en todo el período estudiado, ambos cargos fueron detentados por la UCR y el PJ, y solo en casos muy puntuales fueron asignadas a otros bloques (caso de la UCD/UceDé en la década de 1990; y el FREPASO en el bienio 1999-2000).

13 A esta concentración de cargos en manos de radicales y justicialistas, se agrega el dato que en el período democrático solo están representados el 70% de los distritos del país, mientras que el 30% restante nunca colocó un diputado en algunos de los cargos de la presidencia.

de los cargos de la provincia de Buenos Aires corresponden al bloque del PJ, el cual detenta 9 de los 17 cargos.

Cuadro 1: Presidentes y vicepresidentes de la HCDN elegidos en el período 1983-2013, ordenado por distritos

Distritos	P		V1			V2			V3			Total Dist.
	PJ (*)	UCR	PJ (*)	UCR	Otros (**)	PJ (*)	UCR	Otros (***)	PJ (*)	UCR	Otros (****)	
BS.AS.	6	2	1	1	1	2	0	0	0	0	4	17
Capital	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	4
Córdoba	0	0	1	1	0	0	2	0	0	0	0	4
Santa Fe	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	2	5
Mendoza	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	3
Entre Ríos	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
San Juan	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Chaco	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2
Chubut	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
San Luis	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Jujuy	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Neuquén	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Misiones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Santiago del Estero	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Salta	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Formosa	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Santa Cruz	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Total bloque	7	3	8	4	2	5	8	1	0	0	9	47

Nota:

(*) FPV- PJ desde 2005. (**) FREPASO y luego Frente Cívico Santiago. (***) UCD/UceDé (****) FREPASO, Demócrata de Mendoza, Demócrata Progresista, Acción por la República, Movimiento Popular Neuquino, CC-ARI, Socialista y Peronismo Federal/Frente Renovador.

Fuente: elaboración propia en base a datos de Información Parlamentaria.

El cartel pluralista de la presidencia

En el párrafo anterior se explicó que en la Cámara predomina el criterio de la representatividad antes que el de mayoría, lo que explica que el bloque mayoritario (es decir el bloque oficialista) no haya –al menos hasta el momento- invocado su derecho “natural” para reclamar *todas* vicepresidencias.

Esta cuestión de la representatividad que subyace la integración de la presidencia de la Cámara, sin embargo, refleja en términos globales un consenso entre los bloques mayoritarios (es decir, entre radicales y peronistas) dirigido asegurar una cierta capacidad de dirección política en una Cámara en la que aquellos bloques tienen cada vez más dificultades para *monopolizar* por sí solos los cargos claves con poder de agenda legislativa, que es la condición *sine qua non* de la teoría del cartel legislativo de Cox y McCubbins. La principal consecuencia de ello es, paradójicamente, la continuidad del bipartidismo histórico en presidencia de la Cámara, por la cual el bloque de mayoría (es decir, la primera minoría) se queda con el cargo de Presidente y la

Vicepresidencia primera y la Vicepresidencia segunda para el segundo bloque más numeroso. Esta pauta de distribución de los cargos de la presidencia dio como resultado dos configuraciones predominantes del cartel pluralista que se sintetiza en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Configuraciones predominantes del cartel pluralista, 1983-2014:

Cargos	Gobiernos radicales	Gobiernos justicialistas
Presidencia + Vice. primera	Bloque UCR	Bloque PJ
Vice. segunda	Bloque PJ	Bloque UCR
Vice tercera (desde 1997)	Tercera minoría	Tercera minoría

Estas configuraciones son inseparables de dos condiciones que caracterizaron la integración de la Cámara en el período.

La primera es del orden *institucional*, y tiene que ver con la circunstancia que el presidente de la nación puede quedar en minoría en una o ambas cámaras del Congreso Nacional, dando lugar al conocido fenómeno del “gobierno dividido”, por el cual el bloque pierde su condición de mayoría. El único período parlamentario en el que el bloque oficialista quedó en minoría (es decir, con menos diputados respecto del principal bloque de la oposición) fue durante los últimos tres años del gobierno radical de Alfonsín (1987-1989), en donde el bloque del PJ pasó a ser la primera minoría. Un caso aparte fue la nueva integración de la Cámara de diciembre de 2001, la cual reflejaba la desintegración de la alianza entre la UCR y el FREPASO, y en la que el bloque del PJ permaneció como la primera minoría, consagrando como presidente de la Cámara un diputado de la oposición (el caso de Eduardo Camaño, del PJ) mientras todavía estaba en funciones un presidente Fernando De la Rúa.

La segunda es de orden *político-partidario*, y tiene que ver con las dificultades de los bloques oficialistas de alcanzar por sí solos (es decir, sin recurrir a la coalición legislativa con otros bloques parlamentarios) la mayoría absoluta, cuyo umbral en la cámara de diputados es de 129 diputados (la mitad más uno de los 257 miembros). Es elocuente al respecto que durante el 73% del período 1984-2014, el bloque oficialista no alcanzara la mayoría absoluta. Y, del 27% restante del período, solo la UCR logró mayoría absoluta en el cuatrienio 1984-87, mientras que el bloque del PJ solo la obtuvo en el bienio 1996-97 y 2004-2005 (véase Cuadro 3).¹⁴

14 En este último bienio, en realidad, el bloque del PJ mantuvo su mayoría absoluta solo hasta agosto-septiembre, cuando un grupo de legisladores justicialistas abandonó el

Cuadro 3: Distribución de los cargos de la presidencia de la cámara, período 1983-2014:

Gobierno nacional	PERÍODO	PRESI.	VICE. PRIMERA	VICE. SEGUNDA	VICE. TERCERA	Mayoría Absoluta del bloque oficialista
Alfonsín (UCR)	1983-86	UCR	UCR	PJ	No existe	SI
	1987-88	UCR	PJ	UCD/UceDé	No existe	NO
	Abr. 1989	UCR	PJ	UCD/UceDé	No existe	NO
Menem (PJ)	Jul.1989♣	PJ	UCR	UCD/UceDé	No existe	NO
	Nov. 1989	PJ	PJ	UCR	No existe	NO
	1990	PJ	PJ	UCR	No existe	NO
	1991-95	PJ	PJ	UCR	No existe	NO
	1996-97	PJ	PJ	UCR	No existe	SI
	1997-99	PJ	PJ	UCR	FREPASO♥	NO
De la Rúa (UCR+ FREPASO)	2000-01	UCR	FREPASO	PJ	Demócrata de Mendoza (1)	NO
Duhalde (PJ)	2002-03	PJ	PJ	UCR	Demócrata Progresista (1)	NO
Kirchner (PJ-FpV)	2004-05	PJ	PJ	UCR	APR-MPN (1)	SI
	2006-07	PJ-FPV	PJ-FPV	UCR	Peronismo Federal (2)	NO
Cristina Fernández de Kirchner (PJ-FpV)	2008-09	PJ-FPV	PJ-FPV	UCR	ARI (3)	NO
	2010-11	PJ-FPV	UCR	PJ-FPV	Peronismo Federal	NO
	2012-13	PJ-FPV	Fret. Civico	UCR	Socialismo (4)	NO

bloque oficialista para dar origen a un bloque de origen parlamentario del Peronismo Federal.

			p. Santiago del Estero			
	2014	PJ-FPV	Fret. Cívico p. Santiago del Estero	UCR	Frente Renovador (5)	NO

♣ A mediados de 1989 se produjo el adelantamiento del traspaso del mandato presidencial de Alfonsín a Menem, y por consiguiente, cambió la composición de las autoridades de la Cámara, asumiendo la presidencia el diputado Pierri.

♥ En la sesión preparatoria de 1997 se eligió por vez primera el cargo de vicepresidente 3°.

(1) Interbloque Federal.

(2) Interbloque Justicialismo Federal.

(3) Interbloque Coalición Cívica- P. Socialista

(4) Interbloque Frente Amplio Progresista.

(5) Interbloque del Frente Renovador.

Fuente: elaboración propia en base a datos de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados nacional.

Las configuraciones del cartel legislativo:

A partir de esta realidad parlamentaria analizada en los párrafos anteriores, se observan dos peculiaridades. Una tiene que ver con la oscilación entre patrón mayoritario y el pluralista. La otra con el cambio del formato partidario nacional el cual partir de mediados de 1990 pasó del bipartidismo al multipartidismo (Abal Medina y Suárez Cao, J., 2002; Abal Medina, 2009; Saettone 2013), un proceso que, entre otras cuestiones, conllevó la ampliación de la oferta de los cargos de la presidencia con la creación de la V3 a fines de 1996. Este cambio de formato partidario tuvo un impacto en la pauta de distribución de los cargos de la presidencia, la cual puede ser analizada en claves de cuatro posibles configuraciones específicas del cartel legislativo.

Cuadro 4: Distribución de los cargos de la presidencia según porcentaje de bancas asignadas a los bloques más numerosos:

CARTEL MAYORITARIO				CARTEL PLURALISTA			
<i>Bipartidista</i>		<i>Multipardista*</i>		<i>Bipartidista</i>		<i>Multipardista*</i>	
Bloq.	Cargos	Bloq.	Cargos	Bloq.	Cargos	Bloq.	Cargos
1° 51%	P + V1	1° 51%	P + V1	1° 49%	P	1° 49%	P
2° 49%	V2	2° 25%	V2	2° 25%	V1	2° 17%	V1
-	-	3° 25%	V3	3° 25%	V2	3° 17%	V2
-	-	-	-	-	-	4° 17%	V3

* Vicepresidencia tercera (desde 1997).

A partir de los datos disponibles se observa que durante la mayor parte del período democrático, la presidencia de la Cámara fue más bien pluralista. Sin embargo, la distribución real de los cargos fue mayoritaria, a pesar de la introducción de la

vicepresidencia tercera. Como se ilustra el Cuadro 5, en un tercio del período 1984-2014 coinciden ambas configuraciones; en los dos tercios restantes, no.

Cuadro 5: Pauta de distribución real e ideal de los cargos de la presidencia, 1983-2014:

Gobierno nacional	PERÍODO	Distribución Ideal	Distribución Real	¿Ses. Conflictiva?
Alfonsín (UCR)	1984-86	Mayoritario bipartidista	Mayoritario bipartidista	NO
	1987-88	Mayoritario bipartidista	Mayoritario bipartidista	SI
	1989-90	Pluralista bipartidista	Pluralista bipartidista	NO
Alfonsín-Menem	Abril –julio 1989♣	Pluralista bipartidista	Pluralista bipartidista	NO
Menem (PJ)	Nov. 1989	Pluralista bipartidista	Mayoritario bipartidista	SI
	1990	Pluralista bipartidista	Mayoritario bipartidista	SI
	1991	Pluralista bipartidista	Mayoritario bipartidista	NO
	1992	Pluralista bipartidista	Mayoritario bipartidista	SI
	1993-94	Pluralista bipartidista	Mayoritario bipartidista	NO
	1995	Pluralista bipartidista	Mayoritario bipartidista	SI
	1996-97♥	Mayoritario bipartidista	Mayoritario bipartidista	SI
De la Rúa (UCR+ FREPASO)	1998-99	Pluralista multipartidista	Mayoritario multipartidista	SI
	2000	Pluralista multipartidista	Pluralista multipartidista	NO
Duhalde (PJ)	2001	Pluralista multipartidista	Pluralista multipartidista	SI
	2002-03	Pluralista multipartidista	Mayoritario multipartidista	SI
Kirchner (FpV-PJ)	Dic. 2003	Mayoritario multipartidista	Mayoritario multipartidista	SI
	Dic. 2004	Mayoritario multipartidista	Mayoritario multipartidista	NO
	Dic. 2005	Pluralista multipartidista	Mayoritario multipartidista	SI
	2006	Pluralista multipartidista	Mayoritario multipartidista	SI
Cristina Fernández de Kirchner (FpV-PJ)	2007-08	Pluralista multipartidista	Mayoritario multipartidista	NO
	2009	Pluralista multipartidista	Mayoritario multipartidista	SI
	2010-11♦	Pluralista multipartidista	Mayoritario multipartidista	SI
	2012-13	Pluralista multipartidista	Mayoritario multipartidista	SI
	2014	Pluralista multipartidista	Mayoritario multipartidista	SI

♣ En julio de 1989 se produce la transferencia de poder de Alfonsín a Menem.

- ♥ En la sesión preparatoria de 1997 se eligió por vez primera la vicepresidencia 3°.
- ♦ En este bienio el PJ-FpV cedió la V1 a la UCR, pero se quedó con la V2, logrando de este modo conservar la configuración mayoritaria.

Bibliografía:

Abal Medina (h.), J. M. y Suárez Cao, J. (2002): La Competencia Partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el Régimen Político. En Abal Medina, J.M. (h.) & Cavarozzi, M. [Com.] “El asedio a la política. Los partidos Latinoamericanos en la era neoliberal”. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Abal Medina, J.M, (2009): The rise and Fall of Argentine Centre-Left: The Crisis of Frente Grande, en “Party Politics”, Vol. 15, N° 3.

Calvo, E. (2013): Legislator Success in Fragmented Congresses: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking. University of Maryland, College Park.

Cox, G.W. & McCubbins, M.D. (1993): Legislative Leviathan. Party Government in the House. University of California Press.

Cox, G.W. & McCubbins, M.D. (2004): Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives. Department of Political Science, UC, San Diego.

Heidar, K. & Koole, R. [ed.] (2000): Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors, London: Ruledge.

Helms, L. (2000): Parliamentary Party Groups and Their Parties: A Comparative Assessment, in "Journal of Legislative Studies", Vol 6, No. 2.

Saettone, F. (2014): Los interbloques. Documento de Trabajo n° 1. Secretaría Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Saettone, F. (2013), Democracia y partidos: Explicando la paradoja argentina*, en Debates Latinoamericanos. Año 11, volumen 1/2013 (abril), N° 21 ISSN 1853-211X <http://www.rlcu.org.ar/revista>.

Schinelli, G.C. (1996): Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación Comentado. Secretaria Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria.

Otras fuentes:

<http://mccubbins.us/settingtheagenda/>

REGLAMENTO DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. Actualizado y revisado por Secretaría Parlamentaria - Dirección de Información Parlamentaria, Departamento de Asuntos Parlamentarios Última modificación del 5 de

Junio de 2013, sobre el texto ordenado por Resolución 2019/96 del 26/12/96 de la Presidencia de la HCDN.