

“Sin lugar para los débiles”. Lealtades, disciplina partidaria y coaliciones amplias en el Congreso argentino (2011-2013)

María Paula Bertino
Universidad de Buenos Aires

La campaña “Así No” fue lanzada en abril de 2013 por una serie de ONG argentinas dedicadas a los estudios institucionales y de transparencia de gobierno. Hacía referencia a la posibilidad de frenar la sanción de tres proyectos de ley que la semana anterior el Poder Ejecutivo había presentado al Senado nacional, y que proponía reformas profundas sobre la estructura del Poder Judicial. Ese paquete de proyectos había sido rápidamente aprobado por el Senado, pero el oficialismo parecía encontrar dificultades en asegurar el quórum en la Cámara Revisora. La campaña consistía en alentar a la ciudadanía a que comunique a sus diputados la opción de no dar quórum y solicitarles que voten en contra a los proyectos.

Estas ONG sostenían que los doce diputados citados no eran, necesariamente, diputados oficialistas o de bloques aliados al gobierno nacional. Entre ellos se encontraban integrantes de bloques de partidos provinciales (Movimiento Popular Neuquino, Partido Renovador de Salta), disidentes de partidos mayoritarios (Frente para la Victoria, FpV) o miembros de bloques unipersonales. El supuesto esgrimido era que estos legisladores tenían un comportamiento en la Cámara que no permitía clasificarlos ni como oficialistas ni como opositores, sino como “agentes libres” que decidían su voto en función de los proyectos que se presentaran en el pleno, y no de la posición del partido. Cuando se analizaban los votos de estos legisladores

en el total de las leyes tratadas en el último año y medio, podía verse que sus votos no siempre apoyaban la línea del oficialismo. Por lo tanto, eran permeables a la demanda de su electorado, el cual podía solicitarles el voto en contra del Proyecto de Reforma del Poder Judicial.

El supuesto de que los legisladores pueden ser leales al distrito –léase, leales a sus electores– es una forma de entender el comportamiento legislativo. Sin embargo, la Cámara Baja argentina, conformada por 257 diputados electos en distritos de magnitud variable y de renovación parcial por mitades, se ha caracterizado por registrar legisladores más leales al partido que a sus electores. Esto puede deberse a los métodos de selección, de fuerte arraigo partidario; a la letra constitucional, que señala que las bancas pertenecen a los partidos; o bien a los usos y costumbres que imperan en las Cámaras, donde diputados y senadores se comportan disciplinadamente.

Es por esto que el planteo de la campaña “Así No” resultó extraño. La campaña se centraba en distinguir a los doce legisladores en función de sus votos en la totalidad de los proyectos presentados en el Congreso, pero no distinguía cómo el impacto de los proyectos en la opinión pública a su vez impactaría sobre el comportamiento de todos los legisladores en las votaciones de la Cámara de Diputados; es decir, cómo proyectos caros al corazón del Ejecutivo nacional, de hecho, aumentarían el número de la coalición legislativa y establecerían lealtades partidarias más fuertes inhibiendo las disidencias en el voto.

Retomando las votaciones importantes de la Cámara de Diputados en el período que va desde diciembre de 2011, con la asunción de los legisladores electos en octubre de ese año, hasta abril de 2013, es posible observar cómo la coalición legislativa oficialista no se compuso exclusivamente del partido de gobierno (FpV), sino que sumó

a una serie de pequeños bloques y unibloques, con el fin de lograr lo que Feireherd (2012) llama una coalición sobredimensionada en la Cámara de Diputados. En más de una decena de leyes que tomaron estado público y que resultaban relevantes para la agenda presidencial, el FpV recibió constantemente el apoyo legislativo de los bloques y/o de los legisladores identificados por la campaña “Así No”. Estos bloques se comportaron disciplinadamente al interior, esto es, todos los legisladores que lo integraron votaron de manera idéntica. Al mismo tiempo, y contradiciendo la idea de que la desnacionalización de los partidos afectó su comportamiento como bloque en el Congreso, observar estas votaciones da cuenta del accionar conjunto de los legisladores guiado por el sello partidario a nivel nacional. Los bloques, como instituciones propias del Congreso argentino, siguen siendo los articuladores de las votaciones en la Cámara de Diputados. En último término, lo que es posible distinguir es que, en el Congreso argentino, la política es ante todo un juego de oficialistas y opositores. Y en ambos casos, la lealtad al partido es la que distingue el comportamiento al momento de la votación. Esto no resulta una novedad.

Lo que sí llama la atención es que al comienzo del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner —una clásica “pata renga” inhabilitada constitucionalmente de volver a presentarse para el cargo y sin sucesor aparente—, cuando se esperaba un incremento de las deserciones, el partido oficialista, de hecho, contó con aliados legislativos (Nuevo Encuentro, Movimiento Popular Neuquino, Partido Renovador de Salta, entre otros) que le permitieron sancionar en el Congreso leyes de suma importancia para el Ejecutivo. Estos aliados permitieron continuar la coalición legislativa sobredimensionada que se señalaba más arriba y, de esta forma, el

oficialismo se garantiza no sólo la aprobación de los proyectos, sino el quórum que posibilita la apertura de las sesiones.

Haciendo historia de los proyectos

Desde el 10 de diciembre de 2011 se presentaron en el Congreso una serie de Proyectos de Ley de importancia para el Ejecutivo nacional. Esos proyectos no tuvieron que ver exclusivamente con cuestiones de la agenda económica o fiscal, pero se enmarcaban dentro de lo que puede considerarse la agenda presidencial. Se trata de los proyectos de ley antiterrorista, declaración de interés público del papel celulosa, transferencia del servicio del subterráneo a la Ciudad de Buenos Aires, expropiación de la empresa petrolera YPF de manos de la empresa Repsol, expropiación de la Compañía de Valores Sudamericana S. A., habilitación del voto a partir de los 16 años, habilitación del salto de instancia judicial, más conocido como *per saltum*, el memorándum de entendimiento con la República de Irán y, por último, los ya citados proyectos para la reforma del Poder Judicial. Estos últimos se dividían en tres proyectos diferentes: un primer proyecto que reformaba la forma de elección y la composición del Consejo de la Magistratura, otro que limitaba la posibilidad de establecer medidas cautelares y, por último, el proyecto que establecía la creación de tres Cámaras Federales.

Si bien los once proyectos deben entenderse como parte de la agenda del Ejecutivo, es necesario desglosarlos, puesto que la orientación de cada uno de ellos tiene implicancias en las votaciones de oficialistas y opositores en la Cámara. Tres de estos proyectos entran dentro de la que podría denominarse como la agenda económico-financiera del gobierno: las dos expropiaciones (YPF y CVS) y el traspaso

del subterráneo a la órbita del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La expropiación de CVS, además, tenía un contenido de relevancia adicional. Esta financiera se encontraba involucrada en un escándalo de corrupción que tenía como principal acusado al vicepresidente de la nación y presidente de la Cámara de Senadores, Amado Boudou. El traspaso del subterráneo estaba cargado también de un contenido político propio: la Ciudad de Buenos Aires es el principal distrito opositor al gobierno nacional y la cuestión de los subterráneos fue una bandera en las recurrentes disputas respecto a la autonomía del distrito.

La declaración de interés público del papel celulosa, así como la ley que habilitaba el salto de instancia forman parte de las leyes que se enmarcan en la agenda de la disputa del gobierno nacional con el Grupo de Multimedios Clarín. Esta disputa, que se remonta hasta antes de la sanción de Ley que regula a los medios de comunicación, tuvo con estas dos leyes un intento de estocada contra el Grupo dirigido por Herrera de Noble. La ley antiterrorista y las tres leyes de reforma judicial también contienen, en parte, alguna referencia a esta disputa. Particularmente, la ley que limita las medidas cautelares del sistema judicial, puesto que es a partir de la existencia de una medida cautelar que el Grupo Clarín aún no se ajusta a lo establecido por la ley de medios vigente.

Pero la Reforma Judicial en sí misma es parte de una agenda planteada en 2012 y retomada en 2013 en el Discurso de Apertura de Sesiones del Congreso, en donde Fernández de Kirchner planteó su intención de iniciar una “democratización del Poder Judicial”. Esta reforma fue resistida por ONG orientadas al fortalecimiento de la democracia, jueces y organizaciones de profesionales del Derecho. Asimismo, fue presentada y aprobada en apenas dos semanas (en el contexto más general de

graves denuncias de enriquecimiento ilícito que pesaban sobre el ex presidente Néstor Kirchner y su entorno).

El Memorándum de Entendimiento con la República de Irán despertó el interés de la opinión pública a partir del accionar de las asociaciones que representan a la comunidad judía en Argentina. Esta ley tenía por objetivo permitir que los acusados por los atentados a la embajada de Israel y la AMIA fueran interrogados en Irán, mientras que la intención de la comunidad judía de Argentina era lograr la extradición de los acusados para que sean interrogados y juzgados en Argentina. Desde el gobierno nacional, esta ley se enmarcaba en la agenda de cooperación con el Estado iraní pero, al mismo tiempo, se correspondía con una agenda interna de resolución de las causas de los atentados. Por último, la ley que habilita el voto opcional de los jóvenes entre los 16 y los 18 años fue presentada por el gobierno nacional como una ampliación de derechos.

En todos los casos, estos proyectos tuvieron un fuerte impacto en la opinión pública. En algunos de ellos esto se debió a la propia naturaleza de los proyectos presentados, pero en otros, a los condimentos propios que emanaban de los casos, a denuncias de corrupción y a la marcada oposición de grupos de interés afectados. El resultado de los altos niveles de exposición en la opinión pública hizo del tratamiento y de la sanción de cada uno de estos proyectos una competencia entre oficialismo y oposición. En cada uno de estos casos, los principales referentes de cada fuerza política anticipaban sus votos en medios de comunicación. En muchos de estos casos la ciudadanía especulaba con la posibilidad de alcanzar el quórum por parte del oficialismo y, en todos los casos, el resultado de la votación se relató en los diarios como si fuera el resultado de un evento deportivo. Es en este marco

en donde la coalición oficialista se hace patente.

Estrategias oficialistas y opositoras

El FpV, partido de gobierno, cuenta con la presidencia de la Cámara de Diputados y, con 116 bancas propias, constituye la primera minoría o mayoría simple, que sin embargo no le alcanza para el quórum propio (129 diputados). Pero cuenta también con algunos bloques aliados, por lo general pequeños y de localización territorial. Entre ellos se cuentan dos de los bloques señalados por las ONG en la campaña “Así No”: El Movimiento Popular Neuquino y el Partido Renovador de Salta. Estos bloques (en total seis: Bloque Nuevo Encuentro, que responde a Martín Sabbatella del Partido de Morón, en la provincia de Buenos Aires y que cuenta con cinco diputados, el Movimiento Popular Neuquino, con tres, el Frente Cívico por Santiago, que responde al gobernador Zamora de la provincia de Santiago del Estero con siete diputados, dos legisladores del PJ La Pampa, uno por el Frente Peronista Federal y una por el Partido Renovador de Salta) —que juntos suman diecinueve diputados— resultaron ser aliados incondicionales frente a la necesidad del oficialismo de lograr quórum y los votos para la aprobación de los proyectos señalados previamente.

Dentro de esta coalición amplia, sólo cuatro legisladores del FpV (Facundo Moyano, Omar Plaini, Jorge Yoma y Mabel Muller) han planteado disidencias con los proyectos presentados por el gobierno nacional. Y, en todos los casos, estas disidencias —manifestadas en votos en contra o en ausencia al momento de la votación— tienen como punto de partida el año 2013, marcado por elecciones de medio término y realineamiento de los

candidatos. De estos cuatro diputados, tres deben renovar su banca en 2013 en distritos en los que el FpV aún no puede garantizar su triunfo (provincia de Buenos Aires y La Rioja). Salvando los casos de los legisladores disidentes dentro del propio FpV, y las ausencias justificadas y no recurrentes de algunos legisladores, el FpV ha contado con 110 legisladores, entre propios y aliados, que votaron afirmativamente todos los proyectos de ley que se impulsaron desde la Casa Rosada.

Por su parte, las fuerzas que componen la oposición han sabido comportarse como otra coalición opositora. Salvando el caso del proyecto de expropiación de YPF, que fue aprobado con los votos de legisladores del oficialismo y de la oposición, los principales partidos opositores han accionado conjuntamente en la Cámara de Diputados a fin de mostrarse en contra de los proyectos del gobierno nacional. Desde la UCR, primera minoría en la Cámara de Diputados con 39 bancas, el bloque Frente Peronista con 21, pasando por bloques medianos hasta bloques unipersonales, la oposición consolida una coalición que en su máxima expresión reúne 117 legisladores. Los bloques que pueden definirse como parte de la coalición opositora a los proyectos del Ejecutivo nacional son la Unión Cívica Radical, el Frente Peronista, la Coalición Cívica (ARI), el GEN, el Partido Socialista, el Bloque Córdoba Federal y una veintena de bloques que reúnen entre uno y tres diputados.

Las estrategias tomadas por la oposición en este período han sido de dos tipos. Ante la imposibilidad de quitar quórum para la sesión, en la mayoría de los casos eligieron presentarse y votar en contra de los proyectos. Pero en dos casos, la oposición en totalidad se retiró del recito. Al momento de votar la ley que habilitaba el voto de los jóvenes de entre 16 y 18 años, y ante un enfrentamiento verbal entre un

diputado del FpV y el bloque del Partido Socialista, la oposición en su conjunto se retiró de la sesión. La Ley de Voto Joven terminó aprobándose por 130 votos con 135 diputados presentes.

Por su parte, en la maratónica sesión para la aprobación de las leyes de Reforma Judicial, y luego de la votación —que resultó afirmativa— del primer proyecto que establecía la reforma sobre la forma de elección y conformación del Consejo de Magistratura, la oposición decidió retirarse de la sesión por considerar ilegítima la votación.

Tanto las estrategias de permanencia y voto negativo como de ausencia en las votaciones fueron compartidas no sólo por la UCR y Unión Peronista, los dos bloques más grandes de la oposición, sino por todos los bloques que quedan por fuera de la Coalición Legislativa oficialista. Son residuales los votos en abstención para estos proyectos, lo que alimenta la idea de que en tanto se traten de proyectos de ley relevantes para el ejecutivo, el comportamiento de los legisladores se estructurará en relación a una lógica oficialismo, oposición, que no deja espacio para indecisiones. En estas votaciones se demuestra quiénes apoyan al gobierno y quiénes no lo hacen. La disciplina partidaria es sólida, y las coaliciones legislativas, tanto oficialistas como opositoras, se manifiestan con claridad.

El resultado de estas lógicas de comportamiento legislativo lleva a que los proyectos presentados por un oficialismo que nominalmente no cuenta con quórum propio, se convierta en la práctica en un oficialismo ampliado, que logra iniciar la sesión e, incluso (como lo demostró tanto la votación de la ley del voto joven como las dos leyes relativas a la Reforma Judicial), pueden ser aprobadas con la ausencia de la totalidad del arco opositor. Pero también implica que, cuando los proyectos

no son importantes para el Ejecutivo, o no toman estado público, es posible permear las fronteras de oficialismo y oposición y pensar en otro tipo de estrategias o alianzas dentro de la Cámara de Diputados.

Las implicancias que la férrea disciplina partidaria en las votaciones importantes, así como la existencia de la coalición sobredimensionada tiene para el Poder Ejecutivo no son menores. Contar con esta coalición sobredimensionada garantiza que, de ser necesario, llevando al límite la discusión legislativa, los proyectos pueden ser aprobados, como lo demostró la aprobación de la reforma judicial. La posibilidad de que la presidenta Fernández de Kirchner lleve adelante políticas públicas aprobadas por el Congreso aún no se vio limitada por no contar con quórum propio en las Cámaras del Congreso. Sin embargo, un atisbo de duda se genera a partir del comportamiento de los cinco legisladores disidentes del FpV. Y ésta es: si a partir de las elecciones legislativas de octubre de 2013, cuando el oficialismo renueve por lo menos cuarenta bancas, y la continuidad del liderazgo presidencial se ponga a prueba en la búsqueda de un sucesor, la coalición amplia que hoy sostiene el dominio oficialista del Congreso podrá continuar.