

La retracción del Poder Ejecutivo en la producción legislativa en el período 2015-2019.

Elías Nahuel Abeleira

UNLa

Profesores: Diego Raus y Sebastián Barbosa

RESUMEN

En este ensayo intentaremos identificar diversos factores que han influido en la disminución del papel del Poder Ejecutivo en la producción legislativa en la Argentina en el periodo 2015-2019, que evidenciamos a partir de la tasa de participación legislativa, la más baja desde el retorno de la democracia. Destacaremos la incidencia del escenario de gobierno dividido y de la fragmentación sobre la dinámica legislativa como elementos relevantes. A su vez, traeremos al análisis el concepto de desacoplamiento ejecutivo elaborado por Calvo y Clerici (2019), consistente en una menor participación estadística del Ejecutivo en la red normativa del país, debido a una reducción del poder de decreto originada en una mayor densidad normativa en áreas vedadas al Ejecutivo. Estos fenómenos parecerían desembocar en una disminución en el ejercicio de las capacidades de colegislador atribuidas al Ejecutivo; por tanto, también, en menores posibilidades de llevar adelante su agenda legislativa, de innovar en políticas públicas y por consecuencia de consolidar un proyecto de gobierno.

INTRODUCCIÓN

El Estado argentino adoptó el sistema de división de poderes basándose en la doctrina de Montesquieu, que afirmaba que “para que no pueda abusarse del poder, es absolutamente preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder” (Montesquieu, 2018, pág. 160). De esta manera, alertando sobre los peligros de la concentración del poder en un mismo órgano, propuso un esquema tripartito conformado por tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Cada uno cumple una función esencial; el primero, hace la ley, el segundo la reglamenta a través de decretos y el tercero la interpreta a través de sentencias. No obstante, de acuerdo a lo que afirma Pagán en su texto *Los poderes del Estado*, “ninguno de los poderes del Estado cumple sólo las funciones propias que por su competencia y denominación parecería que le son exclusivas”.

Entendiendo entonces, que los poderes del Estado, más allá de sus funciones específicas, también asumen funciones de los demás órganos de gobierno; centraremos nuestra atención, en este caso, sobre el Poder Ejecutivo y su capacidad de mediante el ejercicio de funciones

gislativas, incidir sobre la producción de leyes y, en consecuencia, sobre la agenda legislativa. Por tanto, la especificidad del análisis recaerá en el rol de colegislador¹ que asume, haciendo uso del derecho de iniciativa parlamentaria plena que posee, para presentar proyectos de ley ante el Congreso de la Nación.

La iniciativa legislativa –la primera etapa en el proceso de formación y sanción de las leyes–, es definida por el Dr. Manuel Augusto Montes de Oca, como “la invitación hecha al legislador para adoptar una norma jurídica”. La relevancia de esta etapa es crucial para el futuro de una norma, debido a que es frecuente que el proyecto inicial no se modifique o se modifique de forma que no altere su espíritu. Como mencionamos, el Ejecutivo mantiene el derecho de iniciativa plena, debido a que, salvo excepciones de origen, puede presentar proyectos en las dos Cámaras; a diferencia de los legisladores que sólo pueden hacerlo en sus respectivas Cámaras.

En las democracias contemporáneas, el Poder Ejecutivo desempeña un papel central como iniciador de propuestas legislativas. En nuestra región, América Latina, se ha llegado a expresar que “los Parlamentos han perdido centralidad en el proceso político” (Santos, Pérez Liñán y García Montero, 2014, pág. 512). A partir de esta afirmación, se desprende una crítica: los Congresos son acusados de ser “débiles frente al Poder Ejecutivo (...) y comportarse como meros convalidadores o legitimadores de las decisiones presidenciales” (García Montero, 2009, pág. 13). Además, este comportamiento se profundizaría en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, dado que se “supone que los presidentes (...) son los autores de la mayoría de las propuestas que posteriormente se transforman en ley –relegando a un segundo plano la iniciativa parlamentaria–” (Flores Monje, 2016, pág. 12). En este marco presidencialista, la aplicación de la fórmula delegacionista de facultades y discrecionalidades habría contribuido a la “arbitrariedad, el abuso de poder y la preponderancia del Ejecutivo frente a la capacidad de iniciativa de los Parlamentos de la región” (Sáez, García Montero y Sánchez López, 2005, pág. 38).

Sin embargo, en coincidencia con lo expresado por García Montero (2009), muchas de las aseveraciones que afirman la debilidad de los Parlamentos, no están sustentadas en datos empíricos. Es necesario, para poder de forma certera dilucidar sí los Poderes Legislativos mantienen un rol meramente reactivo frente al papel proactivo que asumiría el Poder Ejecutivo, analizar los factores que contribuirían a que el Ejecutivo monopolice la iniciativa legislativa en

¹ El rol de colegislador del Poder Ejecutivo no es reductible únicamente a su facultad de iniciativa; también incluye el debate, la promulgación, la publicación y el veto; el dictado de decretos de facultades delegadas y de necesidad y urgencia; y en su función de reglamentar las leyes.

un país determinado. Santos, Pérez Liñán y Montero (2014) destacan cuatro aspectos a tener en cuenta: el marco institucional, las mayorías parlamentarias, el número efectivo de partidos (fragmentación) y la distancia ideológica (polarización).

En este punto, es oportuno introducirnos en el foco de nuestro análisis. La pertinencia del tema seleccionado se sustenta en una evidencia preliminar, extraída a partir de las estadísticas parlamentarias presentadas por la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados: durante el gobierno de Cambiemos, que tenía como presidente a Mauricio Macri, desde 2015 a 2019, el promedio de iniciativas legislativas del Ejecutivo respecto del total de iniciativas aprobadas por el Congreso de la Nación fue del 29,87%. Este dato es construido en base a la tasa de participación legislativa, definida como “la proporción de leyes iniciadas por el Ejecutivo sobre el total de legislación aprobada durante un período presidencial” (Santos, Pérez Liñán y García Montero, 2014, pág. 513). Desde el retorno de la democracia en la Argentina, las leyes impulsadas por iniciativa del Poder Ejecutivo vienen teniendo cada vez menos participación en el total de leyes sancionadas; pero en el período presidencial de Mauricio Macri, encontramos el resultado más bajo de participación legislativa del Ejecutivo desde 1983 hasta la actualidad. Esta situación pareciera extenderse observando los primeros dos años parlamentarios del gobierno de Alberto Fernández, del Frente de Todos, en el que la tasa de participación legislativa resultó ser del 35,25%. En el año 2021, solo 13 de 52 leyes sancionadas fueron producto de la iniciativa del Poder Ejecutivo.

De esta manera, se registra en los últimos seis años una retracción gradual de la incidencia del Poder Ejecutivo en la producción legislativa en la Argentina, lo que se podría traducir en un menor peso de la agenda de los gobiernos en el Congreso de la Nación. Esta situación, *a priori* –sin pretender adelantarnos a las conclusiones de este ensayo– cuestiona la tesis sostenida por algunos autores en la que se califica al régimen presidencial argentino como “hiperpresidencialista”, en el que el poder de decisión está concentrado en el Ejecutivo mientras que el Congreso permanece en una posición “subordinada a las directivas del presidente” (Mustapic, 2000, pág. 575). Mustapic expresa que, desde sus inicios, “la presidencia en la Argentina tuvo asignado el centro del sistema político (...), en este marco, el rol del Congreso es básicamente reactivo, centrado en la tarea de revisar la legislación con la que se confronta” (Mustapic, 2000, pág. 577). Teniendo en cuenta la evidencia preliminar presentada anteriormente, podríamos preguntarnos si el Poder Ejecutivo no está perdiendo la centralidad política que ha adquirido históricamente dentro del sistema político argentino.

Esta incapacidad del Ejecutivo, en los últimos años, de llevar a cabo sus iniciativas en el Parlamento, no es el único elemento que permite pensar en un escenario de pérdida de la

centralidad política de tal órgano. Persiste un factor relevante que también expresa una menor capacidad del Ejecutivo de materializar su agenda: el denominado *desacoplamiento ejecutivo*. Este es un concepto desarrollado por Calvo y Clerici, que se define como “la reducción del poder de decreto del Ejecutivo que tiene su origen en una mayor densidad normativa” (Calvo y Clerici, 2019, pág. 412). Es decir, los autores afirman que, en los países en los que existen áreas reservadas sobre las que el Ejecutivo no puede legislar por medio de decretos –como ocurre en el caso argentino–, al incrementarse la densidad normativa, la capacidad de éste de legislar discrecionalmente disminuye, dado que “mayor interrelación entre las distintas áreas de política pública aumenta la probabilidad de que áreas que están vedadas al Ejecutivo sean afectadas” (Calvo y Clerici, 2019, pág. 412). De esta manera, el desacoplamiento ejecutivo refleja la reducción de la participación estadística del Ejecutivo en la red normativa vigente de un país.

Sí observamos estos dos fenómenos, tanto el bajo porcentaje de la tasa de participación legislativa como el desacoplamiento ejecutivo –cuestiones que serán profundizadas en el desarrollo de este escrito– es posible plantearnos sí no existe una disminución del ejercicio real de las capacidades de colegislador atribuidas al Poder Ejecutivo en los últimos años en la Argentina. Como explicita Pagán cuando afirma que prácticamente “en forma paralela en toda nuestra historia constitucional, el Poder Ejecutivo fue acrecentando el ejercicio de sus facultades de colegislador”. Este panorama, entonces, reflejaría un paso atrás sobre lo indicado por el autor en relación a las atribuciones legislativas del presidente.

No obstante, intentaremos dilucidar –o, por lo menos, acercarnos– a una respuesta hacia este interrogante. Este mismo nos deriva a preguntarnos sobre los factores que motivarían la situación planteada anteriormente. La literatura cristaliza un elemento relevante que podría inducir a la merma del Poder Ejecutivo en la producción legislativa: el gobierno dividido. Este concepto hace referencia, dentro de los sistemas presidencialistas, a los casos en donde la fuerza política que encabeza el Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría en el Parlamento. Esto sucedió en el gobierno de Mauricio Macri, período presidencial en el cual la evidencia presentada con anterioridad demuestra la tasa de participación legislativa más baja desde la recuperación de la democracia. Serán estos años del gobierno de la coalición de Cambiemos sobre los que centraremos nuestro análisis para aproximarnos a algunos indicios sobre las cuestiones planteadas en esta introducción.

Abocarnos a la comprensión acerca de cuáles son las fuerzas impulsoras de la actividad legislativa en la Argentina “puede ayudar, sin duda, a evaluar el funcionamiento de las instituciones democráticas” (García Montero, 2009, pág. 15). En este sentido, la interacción entre el Ejecutivo y Legislativo a observar es importante por su influencia sobre el proceso de

elaboración de políticas públicas, entendiendo que una de las formas en la que se materializan esas políticas públicas son las leyes (Franchina, 2019). Sin querer profundizar en posibles conclusiones, podríamos hipotetizar que, sí el Poder Ejecutivo, que encauza un proyecto de gobierno, no es capaz de llevar adelante su agenda, es posible imaginar un bloqueo hacia su capacidad de innovar en políticas públicas para lograr los objetivos que se proponga, lo que definitivamente no sería positivo pensando en la resolución de las cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O'Donnell, 1995).

Por último, describiré brevemente el camino que correremos en este estudio. El desarrollo estará dividido en tres secciones. En la *primera sección* revisamos el diseño institucional en el cual están inscriptas las facultades legislativas del Poder Ejecutivo, como también un repaso de la participación legislativa de las presidencias anteriores, que otorgan relevancia al caso seleccionado. En la *segunda sección* desarrollamos las características del caso y las implicancias del fenómeno de gobierno dividido. Por último, en la *tercera sección* analizamos el concepto del desacoplamiento ejecutivo, vinculándolo con la implementación de medidas unilaterales por parte del Ejecutivo en el periodo de estudio. La conclusión preliminar intentará integrar las cuestiones abordadas, entendiendo que las problemáticas descriptas pueden conllevar hacia una dificultad en lo que refiere a la innovación de políticas.

DESARROLLO

SECCIÓN 1 – DISEÑO INSTITUCIONAL Y ANTECEDENTES

Diseño Institucional

Para comenzar, entendemos que, en el intento de aproximarnos a dilucidar los elementos que inciden en la reducción de la participación del Poder Ejecutivo, en el período indicado, es oportuno iniciar con uno de los factores que enmarcan Santos, Montero y Pérez Liñán (2014): el diseño institucional. Es decir, cuáles son las reglas institucionales que definen el marco formal de actuación del Poder Ejecutivo en cuanto a sus facultades legislativas. De esta manera, realizaremos una recapitulación sobre nociones básicas acerca de las atribuciones del Ejecutivo, los procesos relacionados a la iniciativa legislativa y la participación de este órgano en la eficacia del proceso de formación y sanción de la ley;—simultáneamente, observaremos sí el marco institucional es un elemento que incide sobre esta merma en la aprobación de sus iniciativas legislativas, atenuando así su rol de colegislador.

La importancia del diseño institucional radica en que configura el espacio estratégico en el cual se desenvolverán los actores que conforman los poderes del Estado. Claramente, las reglas institucionales no son el único factor que inciden en el cálculo político de los actores, pero no es posible ignorar “el peso que ellas tienen en el proceso que transita una iniciativa legislativa y en la toma de decisiones en la que cada parte interviene” (Flores Monje, 2016, pág. 23). El caso específico del marco institucional que comprende las facultades legislativas del Ejecutivo es relevante debido a que “cuando el presidente tiene grandes poderes legislativos, la habilidad del Congreso para debatir (...) y ofrecer compromisos sobre cuestiones conflictivas (...) es profundamente limitada” (Mainwaring y Shugart, 1994, pág. 409). Sin embargo, ¿Qué sucede en la Argentina?

Mustapic (2000) describe que, desde sus inicios, el constitucionalismo argentino privilegió la capacidad de gobernar, acción comprendida dentro de un contexto de anarquía del cual, los constituyentes argentinos, debían hacerse cargo. En este sentido, Pagán comparte que los distintos ensayos e intentos de Constitución que comenzaron a surgir a partir del proceso de independencia de mayo de 1810, se encontraban “principalmente direccionados y fundamentados por la urgente necesidad de lograr la formación de las instituciones básicas que organizaran el gobierno”. En este rumbo, con la Constitución originaria de 1853, se dotó a los nuevos gobiernos de las capacidades necesarias para hacer valer el monopolio de la fuerza y la integralidad territorial, frente a los liderazgos locales. De esta forma, se creó un Poder Ejecutivo fuerte, con prerrogativas similares a la constitución norteamericana, carta magna que sirvió de modelo. No obstante, “el Ejecutivo argentino se distinguió tempranamente por tres atribuciones: la declaración de estado de sitio, la intervención federal y la iniciativa legislativa” (Mustapic, 2000, pág. 576). Sobre esta última, que compete al desarrollo de este escrito, la autora indica que su incorporación en el texto constitucional se vinculaba al proyecto modernizador de la elite en el poder; la idea de construir una sociedad moderna. Por tanto, la iniciativa legislativa conferida al Ejecutivo “pareció ser la herramienta apropiada para alcanzar ese objetivo (...)” (Mustapic, 2000, pág. 576). Dirigiéndonos hacia lo concreto, las atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo están contenidas en la Constitución Nacional y en los Reglamentos internos de ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

Con la reforma constitucional introducida en 1994 consecuente del “Pacto de Olivos”, el poder presidencial “se incrementó no solo por la inclusión de reelección presidencial inmediata, sino también por importantes facultades legislativas en manos del Poder Ejecutivo” (Serrafero, 2013, pág. 11). En primer lugar, tratemos el derecho de iniciativa. Como

mencionamos en la introducción, el Poder Ejecutivo posee la iniciativa plena, debido a que puede presentar proyectos en cualquiera de las Cámaras del Congreso, salvo excepciones.

Además, las Cámaras disponen de un trato preferencial para las iniciativas presentadas. Esto puede observarse en el art. 138 del Reglamento del Senado, que establece que todo proyecto que remite el Poder Ejecutivo o que, sancionado o modificado, devuelve la Cámara de Diputados, pasa sin más trámite a la comisión respectiva, debiendo ser enunciado en la sesión respectiva y publicado en el Diario de Asuntos Entrados. Al mismo tiempo, indica que la Cámara resolverá por los dos tercios de los miembros presentes la preferencia a otorgar a los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente luego de ser enunciados, determinando en su caso el plazo que se otorgue a las comisiones a que se destinen para que produzcan dictamen. En el caso de la Cámara de Diputados, en su Reglamento en el art. 122, se expresa que cuando el Poder Ejecutivo presentare algún proyecto, será anunciado y pasará sin más trámite a la comisión respectiva.

En su papel de legislador el Ejecutivo también cuenta con la facultad de promulgar y publicar las leyes –la etapa de eficacia–. La fase de promulgación está respaldada por el art. 78 de la Constitución Nacional, que establece que, aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, pasa al Poder Ejecutivo para su examen que, sí también lo aprueba, lo promulga como ley. La promulgación puede ser tácita (cuando transcurren diez días hábiles desde la notificación) o expresa. En ambos casos, la publicación de la ley es exigida por el art. 99 inc. 3 primer párrafo.

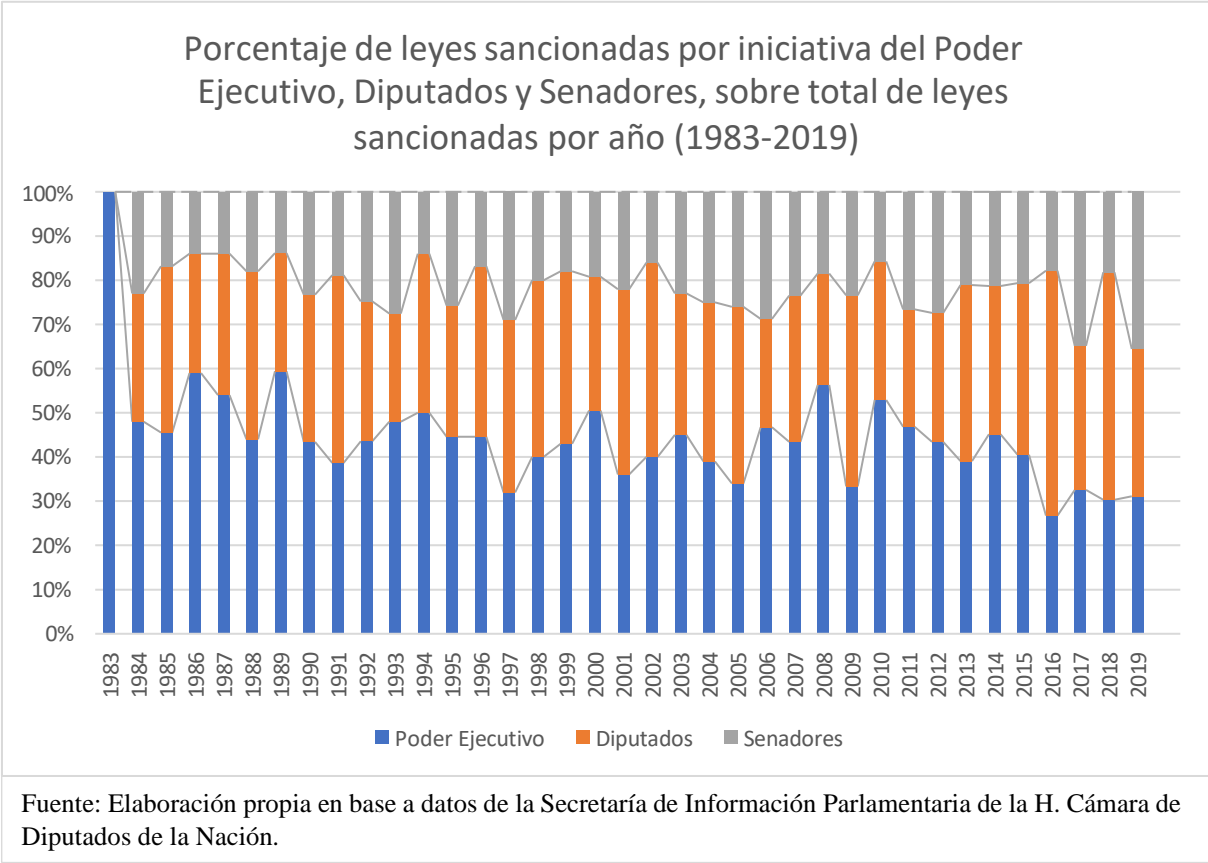
Dentro del plazo de los diez días hábiles, el Ejecutivo puede desechar total o parcialmente el proyecto de ley. Esta facultad para desaprobado un proyecto de ley, impidiendo la entrada en vigencia del mismo –ya sea en parcial o totalmente– se conoce como veto. Es un principio transitorio, debido a que el Poder Legislativo tiene la facultad de insistir en su posición original, aunque requiere de una mayoría especial. El veto responde a “razones de conveniencia política y de armonización del funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado”; por tanto, esta atribución de contralor que le asigna la Constitución, es meramente política. En el art. 83 de la Constitución Nacional se explicita que “desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de origen”; así se establece la posibilidad del Ejecutivo de vetar total o parcialmente un proyecto. El art. 80 de la Constitución, autoriza con ciertas limitaciones la promulgación parcial de la parte no vetada, siempre y cuando esta última mantenga autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el espíritu del proyecto sancionado por el Congreso. No obstante, persisten prohibiciones expresas y tácitas de veto, incorporadas en la reforma constitucional de 1994, por lo que el Poder Ejecutivo

no cuenta con la facultad de veto sobre todas las leyes. Quedaría, por último, abocarnos a la cuestión de las medidas unilaterales que puede utilizar el Poder Ejecutivo para poder modificar la legislación existente. Estamos hablando, de los Decretos de Necesidad y Urgencia. Pero este tópico lo abordaremos en la *Sección 3 – Desacoplamiento Ejecutivo*.

Antecedentes

Previamente a proceder a la caracterización del período seleccionado para el análisis, observemos cómo se ha comportado, a lo largo del tiempo (desde la recuperación de la democracia), la tasa de participación legislativa. De esta manera, podremos otorgar relevancia al caso seleccionado –en cuanto a que compone el periodo con la tasa más baja de 1983 en adelante– como también, para posteriormente, comprender cómo ante un mismo marco institucional, el indicador propuesto ha variado de manera significativa.

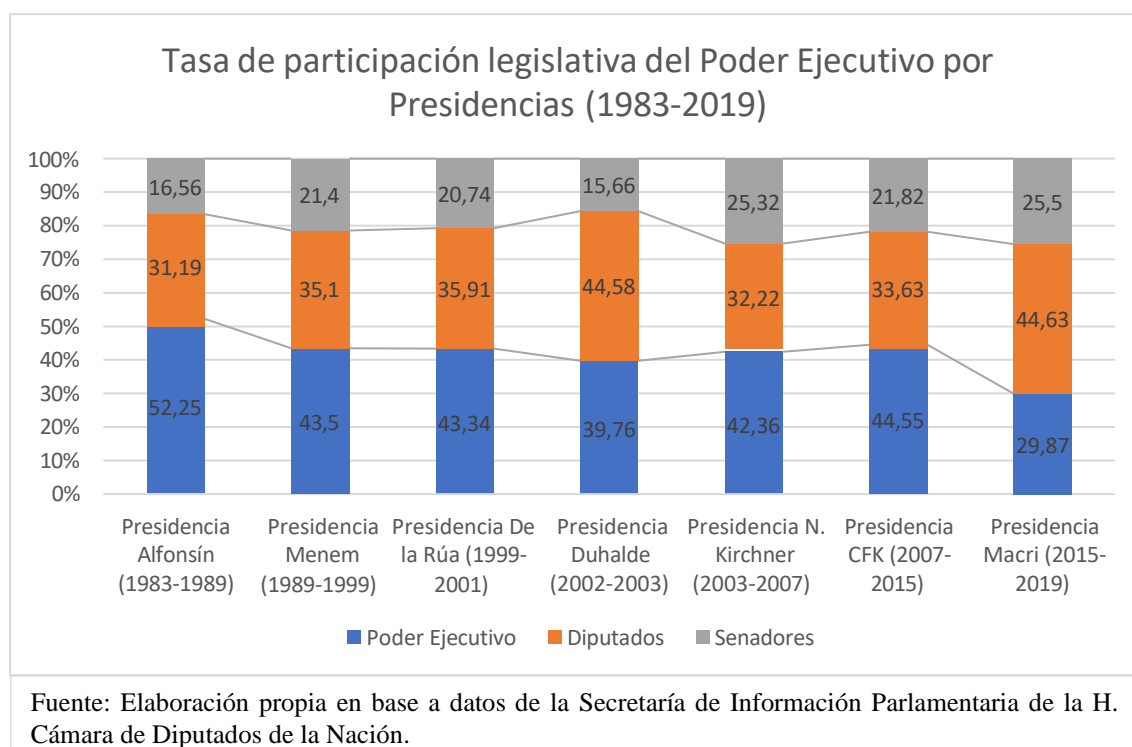
Gráfico 1



Como puede discernirse en el *Gráfico 1*, a pesar de la disminución de la participación del Ejecutivo y el aumento en el caso de los Diputados, es claro que “el Ejecutivo ha sido el principal iniciador de las leyes sancionadas desde 1983” (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018,

pág. 2). Sin embargo, se observa que, en la última década, los proyectos iniciados por el Poder Ejecutivo tienen cada vez menor preponderancia con respecto a los otros dos actores con derecho de iniciativa en el proceso legislativo. Por tanto, se registra una caída en la participación de las iniciativas del Poder Ejecutivo en el total de leyes aprobadas. Observemos cómo se ha comportado la tasa de participación en las diferentes presidencias desde la recuperación democrática:

Gráfico 2



La caída de la tasa ha sido considerable en el mandato de Mauricio Macri: sólo el 29,87% de las leyes aprobadas corresponden a la iniciativa del Poder Ejecutivo. Claramente la caída es relevante si tenemos en cuenta que en el periodo presidencial anterior –tomando ambos mandatos–, Cristina Fernández de Kirchner obtuvo una tasa de participación legislativa del 42,36%. Frente a un mismo marco institucional –por lo menos desde la reforma constitucional de 1994– el indicador ha variado significativamente en los diferentes periodos presidenciales. Cabría preguntarse, en este sentido, cuáles podrían ser los factores que expliquen esta variación. Consideramos, atendiendo a la literatura existente, que uno de los elementos principales que contribuirían a entender esta caída es el fenómeno de *gobierno dividido* en un contexto de multipartidismo fragmentado y polarizado. Indagaremos sobre esta cuestión en la próxima sección.

SECCIÓN 2 – CARACTERÍSTICAS DEL PERÍODO: GOBIERNO DIVIDIDO.

Como hemos mencionado en la introducción de este escrito, la presidencia de Mauricio Macri se desarrolló en el marco del fenómeno denominado *gobierno dividido*. Recapitulando en su definición, este concepto hace referencia a la situación en la que el Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría propia en el Congreso de la Nación. Dependiendo de la configuración del sistema de partidos y el nivel de polarización que se presente, este fenómeno puede afectar de diferentes maneras sobre la gobernabilidad; como también en la posibilidad del Ejecutivo de lograr imponer su agenda legislativa. Esta última consiste en los objetivos contenidos en el proyecto programático del oficialismo en materia legislativa. Es decir, “aquellos proyectos de ley que el gobierno considera necesarios para avanzar con su programa político” (Franchina, 2019, pág. 16).

Desde el retorno de la democracia en la Argentina se han dado diferentes escenarios de gobierno dividido. En primer lugar, en la presidencia de Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical (UCR). Dado los resultados de las elecciones de octubre de 1983, el radicalismo no contó con mayoría propia en el Congreso. Luego de los comicios, obtuvo una ajustada mayoría en la Cámara de Diputados, que se perdió posteriormente a las elecciones legislativas de 1987; mientras que en el Senado obtuvo solo 18 bancas de las 46 existentes, superado por el Partido Justicialista –principal partido opositor–, con 21 senadores. Esta situación de gobierno dividido se da en un sistema de partidos bipartidista², enfrentando a gobierno y oposición con una capacidad de veto mutuo, consecuente del diseño constitucional argentino. Sin ánimos de profundizar sobre este caso, mencionemos algunas cuestiones. Entendiendo el marco institucional descrito con anterioridad, observamos que el presidente está inmerso, claramente, en el proceso legislativo. De esta manera, toda iniciativa que persiga la sanción de una ley debe “contar con la concurrencia de las dos Cámaras y con la del Poder Ejecutivo en su carácter de órgano colegislador” (Mustapic y Goretti, 1992, pág. 252). Por tanto, para alcanzar la sanción de las leyes en un escenario de gobierno dividido, es necesario un acuerdo entre las fuerzas políticas. De no lograrse, el riesgo que corre el sistema político es la parálisis institucional o el bloqueo legislativo. En segundo lugar, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner en 2009-2011, el Frente para la Victoria (FPV) también perdió el control mayoritario de la Cámara baja, quedándose tan sólo con un tercio de los escaños (Spanier, 2013).

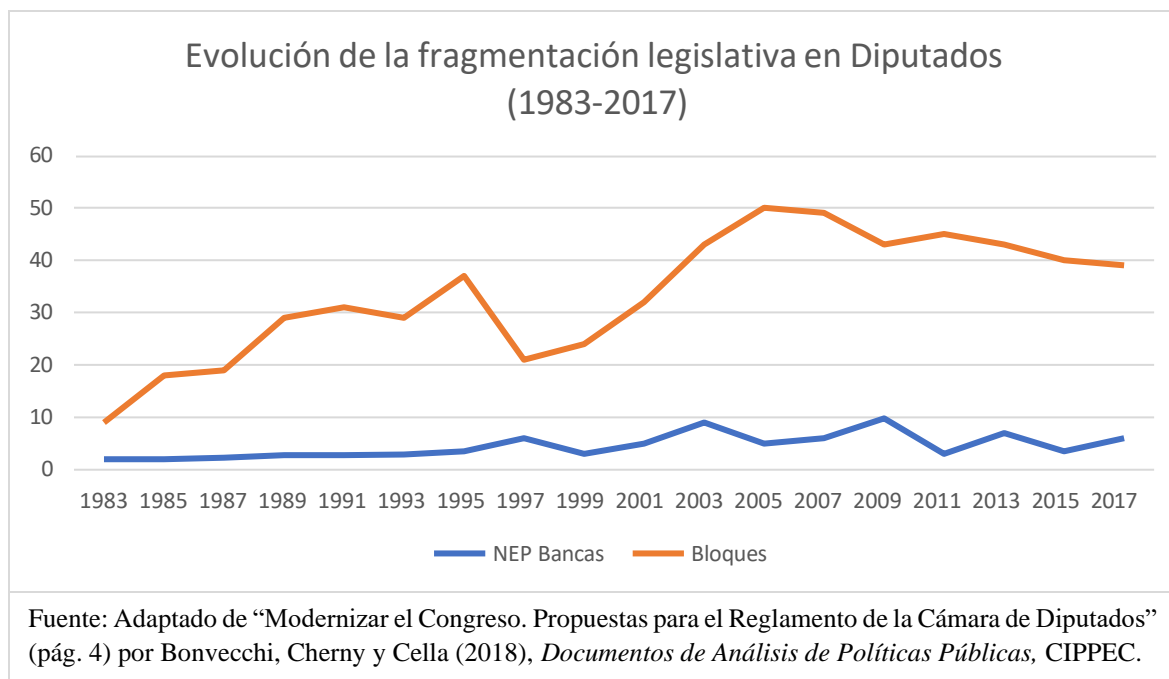
² En un sistema bipartidista encontramos a dos partidos que mantienen las condiciones de competir por la mayoría absoluta de las bancas en el Parlamento.

En la presidencia de Mauricio Macri, fundamentalmente durante los dos primeros años de la gestión (2015-2017), una mezcla entre dos factores conllevó serias dificultades para la gobernabilidad: la fragmentación se combinó con el oficialismo minoritario. Así, inscribiéndose el gobierno dividido en un sistema multipartidista y polarizado, se acentuaron los efectos que el fenómeno puede producir en el sistema político. Siguiendo a Bonvecchi y Cherny (2020), en el gobierno de coalición minoritaria de Cambiemos aparecieron con claridad factores que no solían ser propios de la dinámica histórica del Congreso Argentino. Un Parlamento marcado por la baja fragmentación, la alta disciplina partidaria y una tajante división gobierno-oposición, se transformó en la etapa del macrismo: mayor fragmentación, menos disciplina, menor claridad en la división gobierno-oposición, menor agenda y menos éxito del Poder Ejecutivo. Esto coadyuvó a las dificultades para materializar la agenda, sesionar y aprobar proyectos de ley, sobre todo aquellos iniciados por el Ejecutivo.

El gobierno de Cambiemos es “la primera experiencia de gobierno de coalición minoritario en Argentina desde 1983” (Bonvecchi y Cherny, 2020, pág. 82). Como hemos expresado anteriormente, no es el primer caso de gobierno dividido; no obstante, en todos los antecedentes, el partido o coalición presidencial en cuestión había ocupado, por lo menos, una cifra igual o mayor al 45% de las bancas de la Cámara Baja. En el inicio del mandato presidencial, la coalición de Cambiemos mantenía el 34,24% en la Cámara de Diputados; mientras que solo ocupaba el 20,83% en el Senado.

Bonvecchi, Cherny y Cella (2018) reconocen, en este marco, una clara fragmentación legislativa en ambas Cámaras. Entre 2015 y 2017, la Cámara de Diputados estaba dividida en 40 bloques parlamentarios; mientras que en el Senado se encontraban 22 bloques legislativos. Para llegar al quórum, el interbloque oficialista, que se encontraba compuesto por 88 diputados, debía acordar con 41 legisladores opositores; en el Senado, aún más complejo para Cambiemos, precisaban de acordar con 22 senadores para alcanzar el número necesario para entrar en sesiones. Los autores utilizan dos indicadores para argumentar el notorio aumento de la fragmentación: el Número Efectivo de Partidos (NEP) en bancas y el número de bloques para la Cámara de Diputados. Podemos observar ambos indicadores en el *Gráfico 3*.

Gráfico 3



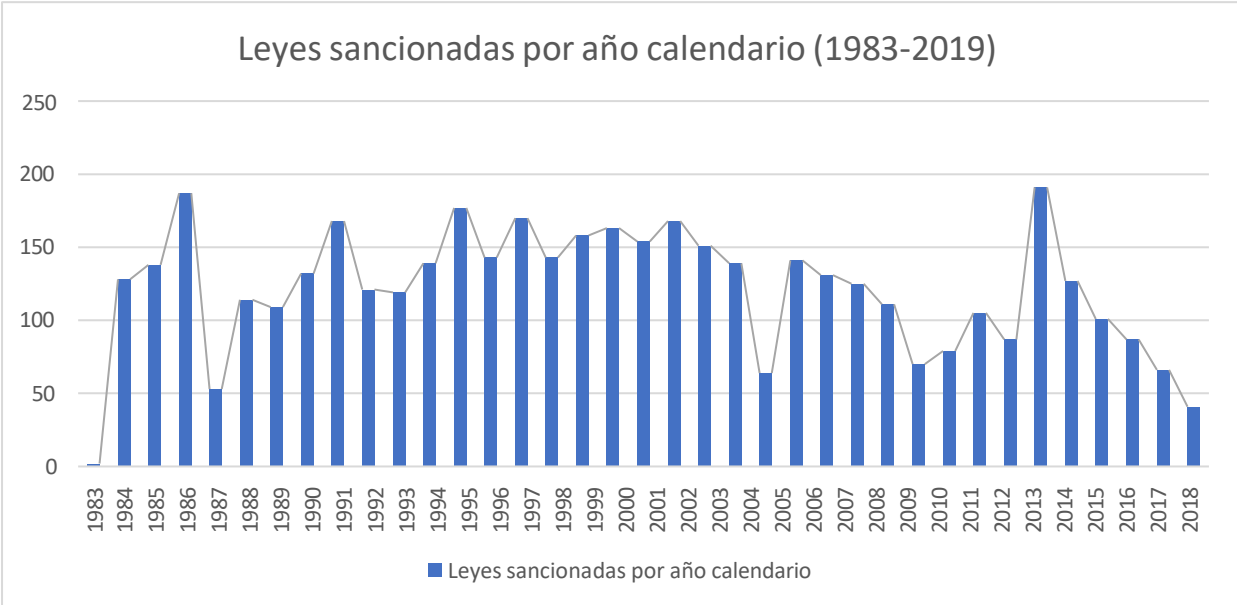
Ahora, ¿cuáles son los efectos de esta fragmentación? En primer término, podemos referir a la dificultad de lograr consensos, que impacta directamente sobre la capacidad de las Cámaras para sesionar, debido a que ésta depende de los acuerdos a los que se lleguen en la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP) para definir el plan de labor y el orden del día. Esto se debe a que, en el caso de la Cámara de Diputados, la formación de agenda para decidir qué temas serán tratados en el recinto descansa en reglas consensuales y no mayoritarias. En 1963, el reglamento de la Cámara fue reformado modificando el proceso³ mediante el cual se decidía el tratamiento de determinados proyectos o cuestiones. De esta manera, se creó la CLP que “marcó una diferencia fundamental en la dinámica del recinto dada su *composición* no proporcional” (Spanier, 2013, pág. 7), una no proporcionalidad basada en la representación de cada uno de los presidentes de los bloques que superen los tres miembros. Con la implementación de esta modalidad se buscó “introducir la desigualdad en la distribución del poder de agenda, al sub-representar a los partidos mayores y sobre-representar a los partidos menores (...)” (Ferretti, 2012, pág. 18). El modelo consensual obliga a los oficialismos a negociar con la oposición, concediendo tratamiento y aprobación de los proyectos de ley presentados por estos, para así lograr avanzar con su propia agenda legislativa.

³ Hasta 1963, “todas las decisiones procedimentales en la Cámara de Diputados se adoptaban por mayoría de votos en el recinto. No existía una comisión especial que regulara el acceso de los proyectos al plenario y tampoco se garantizaban derechos especiales de veto a partidos específicos o grupos de legisladores” (Ferretti, 2012, pág. 15).

No obstante, las situaciones de minoría que están lejos de alcanzar el quórum –como fue el caso de la coalición Cambiemos–, la multiplicación de bloques y la polarización política, pueden reducir los puntos de acuerdo hasta trabar el consenso de la CLP (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018). Esto provoca la utilización del mecanismo alternativo menos consensual: las sesiones especiales. Es decir, mientras la CLP intenta alcanzar un consenso entre todos los bloques para celebrar las sesiones ordinarias, las sesiones especiales “pueden convocarse para tratar proyectos específicos con un mínimo de 10 legisladores o a pedido del Poder Ejecutivo” (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018, pág. 5). La implementación de este recurso alcanzó su máximo histórico en 2016; en 2017, las sesiones especiales sustituyeron por completo a las sesiones sobre tablas y la cantidad de reuniones de la CLP cayó a su mínimo histórico (Bonvecchi y Cherny, 2020). Todo este panorama sugiere que la fragmentación ha debilitado la capacidad de la CLP para generar consensos sobre la agenda, repercutiendo así en una mayor dificultad por parte del Poder Ejecutivo de lograr materializar su agenda legislativa; lo que hemos visto, es visualizable en el análisis respecto a la tasa de participación legislativa.

La fragmentación ha provocado una agenda legislativa más acotada en tamaño y una menor cantidad de sesiones en el periodo estudiado. Pero no solo esto: la producción legislativa también ha caído, sin importar el origen de la iniciativa (sea del Poder Ejecutivo, de Diputados o de Senadores). Esto puede observarse en el *Gráfico 4*.

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Sin lograr llevar delante de manera fructífera la agenda legislativa en el ámbito del Parlamento –dada las condiciones descritas con anterioridad–, el Poder Ejecutivo recurrió a la adopción de medidas unilaterales, como forma de eludir al Congreso, materializándose a través de, fundamentalmente, Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). No obstante, un fenómeno abordado por Calvo y Clerici (2019) denominado *desacoplamiento ejecutivo* analiza la cuestión de la ineficacia para innovar en políticas a través de los DNU. Describiremos la noción de los DNU, su implementación en el periodo estudiado y el concepto de desacoplamiento ejecutivo en el siguiente apartado.

SECCIÓN 3 – MEDIDAS UNILATERALES Y DESACOPLAMIENTO EJECUTIVO.

Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)

Primeramente, tal como había quedado pendiente en la *primera sección* al referir al diseño institucional que imprime las facultades de colegislador del Poder Ejecutivo, describiremos la noción de uno de los reglamentos –quizá el más discrecional de todos– que puede emitir el órgano en cuestión: los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). Es necesario entender esta institución para poder abordar posteriormente el concepto de *desacoplamiento ejecutivo*.

La reforma constitucional de 1994 incorporó una serie de facultades legislativas en manos del Poder Ejecutivo. Una de ellas, fue la institucionalización dentro del texto constitucional de la figura de los DNU. Pagán expresa que, anteriormente a la reforma, la emisión de este decreto se “venía llevando a cabo con frecuencia y había sido reconocida por la jurisprudencia de la Corte Federal”. De esta manera, se incorporó el inc. 3 del art. 99 de la Constitución Nacional. Según lo estipulado por éste, el Poder Ejecutivo no podría, en principio, emitir disposiciones de carácter legislativo. Empero, por circunstancias excepcionales, puede dictar los DNU. ¿A qué refiere con “circunstancias excepcionales”? A casos extremos, límites o extraordinarios que requieren de la adopción de una medida inmediata, la cual no pueda ser tomada por el Poder Legislativo. Por ello, se complementa la excepcionalidad con la cuestión de la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

En el inc. 3 del art. 99 como parte del trámite de los DNU se establece que la Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez de los DNU, para posteriormente elevar dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. Este trámite también corresponde a los decretos delegados y de promulgación parcial de las leyes, debido a que están contenidos en la Ley 26.122; normativa que establece la conformación, la

función y el procedimiento de la Comisión Bicameral Permanente. La evaluación de la validez o invalidez, en el caso de los DNU, estará sujeta a dos elementos. El primero, que el decreto esté adecuado a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, verificando además la existencia de circunstancias excepcionales que imposibiliten seguir el procedimiento legislativo ordinario. El segundo, que no regule materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos. Una vez elevado el dictamen, las Cámaras deben darle inmediato y expreso tratamiento. Las mismas no puede introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo. Por el art. 23 de la Ley 26.122, queda en claro que las Cámaras solo deben circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

Desacoplamiento Ejecutivo

El concepto de *desacoplamiento ejecutivo* ha sido desarrollado por Calvo y Clerici (2019) para describir –como se adelantó en la introducción de este escrito– la limitación de la capacidad del Poder Ejecutivo de legislar por DNU a raíz de un incremento de la densidad en la red normativa del país. ¿Por qué razón sucede esto? Debido a que, como observamos en el apartado anterior, persisten diferentes materias sobre las cuales el Poder Ejecutivo no puede incidir a través de un DNU, dado que son áreas reservadas para el Poder Legislativo (materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos). De esta forma, sí existe mayor interrelación entre las distintas áreas de política pública, aumenta “la probabilidad de que áreas que están vedadas al Ejecutivo sean afectadas” (Calvo y Clerici, 2019, pág. 412). Es decir, a pesar de que el objeto del decreto no intervenga directamente ninguna de las materias vedadas constitucionalmente, puede afectar legislación penal o electoral –por ejemplo– por el fenómeno vinculado a una mayor densidad normativa. Por lo tanto, sí existe una reducción del poder de decreto del Ejecutivo, consecuentemente se reducirá la participación estadística de este poder en la red normativa vigente del país.

En este sentido, los autores reconocen que, casi la totalidad de los DNU modifican leyes existentes en lugar de crear nueva política pública. En contraste, “casi un 30% de la legislación actual del Congreso no modifica precedentes (leyes existentes), sino que innova en distintas áreas de política pública” (Calvo y Clerici, 2019, pág. 413). Además, afirman que la legislación reformada por decreto representa menos de un 20% del total de modificaciones; el 80% restante es realizado por el Congreso. Otro punto a tener en cuenta es que el tiempo en que demora un decreto en ser reformado por el Congreso es menor que el que toma una ley en ser modificada por un decreto. Así, con estos elementos, se sostiene que el Ejecutivo no innova en política

pública mediante DNU, solo reforma una fracción de la legislación existente. Mientras que, por el otro lado, “el Congreso argentino ha ido expandiendo su dominio sobre la creación y modificación de la normativa vigente” (Calvo y Clerici, 2019, pág. 413).

Es entonces que la capacidad de innovación legislativa del Poder Ejecutivo, por medio de DNU, cae conforme a mayor es la interconexión de la normativa vigente. En contrapartida, el rol del Congreso, como mencionamos, para ser cada vez más preponderante sobre la legislación existente. Los autores explicitan que, cada año, un 85% de la legislación argentina es aprobada por el Parlamento, mientras que tan solo un 15% es implementada por DNU. De esta manera, “el ADN del Congreso en el total de la legislación argentina es dominante y ha ido ocupando mayores regiones del entramado normativo conforme pasan los años” (Calvo y Clerici, 2019, pág. 421).

La pertinencia de traer este concepto en el periodo estudiado está vinculada intrínsecamente a una cuestión: en escenarios de gobierno dividido aumenta la probabilidad de que los presidentes hagan uso de DNU, sea para modificar leyes u otros DNU. La fragmentación, también es otro factor que podría aumentar la utilización de este recurso; dado que “cuando crece el número de bloques es más probable que (...) se elija el mecanismo unilateral del decreto para introducir cambios en la legislación” (Calvo y Clerici, 2019, pág. 430).

Sin embargo, el análisis de Calvo y Clerici traído a cuento en este desarrollo permite observar una dificultad más para el Poder Ejecutivo en la Argentina en lo que concierne a materializar su agenda legislativa; en este caso, desde la implementación de una de las medidas unilaterales establecidas en la Constitución Nacional.

CONCLUSIÓN

En este estudio se ha intentado abordar, de manera exploratoria, la retracción del Poder Ejecutivo Nacional en cuanto a su incidencia en la producción legislativa durante el gobierno de la coalición Cambiemos. Una retracción que, como hemos visto desde un inicio, estaba sugerida por la evidencia preliminar presentada, que indicaba una tasa de participación legislativa en sus mínimos históricos, por lo menos, desde la recuperación de la democracia.

Por lo visto hasta aquí, podemos afirmar que tal disminución del papel del Poder Ejecutivo en la producción legislativa ha acontecido en los últimos años en nuestro país. Esto lo hemos argumentado a través de dos fenómenos. En primer lugar, la tasa de participación legislativa del Poder Ejecutivo, que indica que la presidencia de Mauricio Macri solamente

participó del 29,87% del total de las leyes aprobadas. En segundo lugar, el *desacoplamiento ejecutivo*, ha provocado que el Poder Ejecutivo posea menos posibilidades de legislar por decreto, debido fundamentalmente al aumento de la densidad normativa vigente en la Argentina. De esta manera, sí le es complejo lograr que, por el trámite ordinario de sanción de las leyes, se aprueben sus iniciativas; y, simultáneamente, se encuentra reducido su poder de decreto, el Poder Ejecutivo tendrá menos posibilidades de llevar adelante su agenda legislativa, por lo tanto, también, su proyecto de gobierno.

Como hemos mencionado al pasar en la introducción, estos fenómenos parecen repetirse en el actual gobierno del Frente de Todos. Por ello, abordamos esta problemática teniendo en frente una inquietud que pueda tornarse preocupante para el sistema político argentino: la dificultad del Poder Ejecutivo de innovar en políticas públicas. Este marco pone en cuestión la idea de que en la Argentina permanece “el liderazgo presidencial como artífice de la innovación política” (Mustapic, 2000, pág. 577). Lo que podemos comenzar a observar es quizás, una pérdida de la centralidad política que el Poder Ejecutivo ha adquirido históricamente dentro del sistema político. No obstante, en principio, esto podría no volverse un asunto estructural si es que los factores que han incidido sobre la disminución del papel del Poder Ejecutivo no se mantienen constantes.

Además, dimos cuenta de que, a pesar de un marco institucional que dota de amplias facultades legislativas al Poder Ejecutivo, la tasa de participación no se ha mantenido constante. Por lo tanto, indagamos sobre los posibles elementos que coadyuvan a generar esta merma en la participación sobre la producción legislativa durante el periodo seleccionado. Uno de estos factores presentados ha sido el fenómeno del gobierno dividido. A pesar de haber existido en otros períodos presidenciales, el mandato de Mauricio Macri fue la primera experiencia de gobierno de coalición minoritaria desde la recuperación de la democracia. Las dificultades para lograr consensos –sobre todo dentro de la Comisión de Labor Parlamentaria– para poder sesionar han sido claras; recayendo el Poder Ejecutivo en el recurso de las sesiones especiales, que sustituyeron casi por completo a las sesiones sobre tablas.

Pero el gobierno dividido, el permanecer en minoría, no lo explica del todo. Como indicamos, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, desde 1987, por ejemplo, también se había generado este fenómeno. No obstante, como abordó Mustapic y Goretti (1992), la lógica entre los principales partidos mayoritarios en el Congreso de la Nación (Unión Cívica Radical y Partido Justicialista) fue, en suma, de cooperación, no de conflicto. Por lo tanto, la cuestión en la que debemos hacer hincapié para entender las dificultades del Poder Ejecutivo de llevar adelante su agenda legislativa se encuentra en la fragmentación y la polarización política.

Se ha explicitado que la fragmentación ha provocado diferentes efectos sobre la dinámica legislativa. Así, encontramos una agenda legislativa más acotada en tamaño, frente a la complejidad de llevar adelante las iniciativas propuestas. Reflejo de esto, ha sido la consecución de una menor cantidad de sesiones ordinarias acompañada el uso exacerbado del recurso de las sesiones especiales. Finalmente, el efecto de la fragmentación también repercutió en la cantidad de leyes sancionadas, que claramente se vio disminuida en cada año del periodo presidencial de Mauricio Macri (ver *Gráfico 4*).

Con todo esto, podemos indagar acerca del rol del Parlamento en nuestro país. En la introducción de este documento, habíamos planteado que cierta parte de la literatura indicaba que, en América Latina, los Parlamentos han perdido su centralidad en el proceso político, presentándose débiles frente al Poder Ejecutivo. Es decir, manteniendo un rol meramente reactivo, convalidando o legitimando las decisiones que tomaba el Ejecutivo. Luego, en particular para nuestro país, también observamos que se ha clasificado al régimen político argentino como “hiperpresidencialista”, concentrándose el poder de decisión en el Poder Ejecutivo mientras que el Congreso permanece en una posición subordinada. Tal como explicitamos con Calvo y Clerici (2019), el protagonismo que ha adoptado el Congreso en su participación en el total de la legislación argentina es sumamente dominante, aumentado conforme pasan los años. Claramente, será necesario tener en cuenta el contenido de la legislación para indicar cuál ha sido efectivamente su peso en la sociedad civil, pero, *a priori*, la tesis que sostiene su debilidad frente al Ejecutivo es errónea, o por lo menos, no certera en su totalidad. En la Argentina, podríamos afirmar, en estos últimos años, que el rol del Congreso de la Nación es proactivo⁴ en comparación con el papel desempeñado por el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, retomando el período de estudio, tal como sucedió en el bienio 2009-2011 durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, dadas las condiciones presentadas en el desarrollo y a pesar de las reglas consensuales de formación de agenda de la Cámara de Diputados dispuestas a través de la Comisión de Labor Parlamentaria, parecería ser que se ha vuelto dar un fenómeno propio de los sistemas presidencialistas: el bloqueo operativo del Congreso. Como mencionamos, esta situación que podríamos considerar de parálisis legislativa, impactó en la baja producción parlamentaria en el período observado. Estos dos casos de gobierno dividido en los cuales la producción legislativa cayó considerablemente, contradicen a Calvo y Sagarzazu, que afirman que “contrariamente a la difundida noción de

⁴ Entendemos “proactivo” en los términos de García Montero (2009), refiriendo a que de él surgen la mayoría de las leyes –iniciativa– que son aprobadas en un determinado periodo, independientemente de la importancia que estas leyes tengan para el país.

que la falta de control mayoritario favorece al bloqueo legislativo, el éxito legislativo aumenta (...) cuando el partido más numeroso solo controla una pluralidad de las bancas (Calvo y Sagarzazu, 2011, pág. 348).

Simultáneamente, esto nos lleva a cuestionar el rol de la Comisión de Labor Parlamentaria como mecanismo consensual –no proporcional– para definir la agenda legislativa que tratará el Recinto. Como expresa Spanier, podría esperarse que “dicho órgano mitigara posibles efectos del gobierno dividido sobre el funcionamiento de la Cámara de Diputados” (Spanier, 2013, pág. 44). Sin embargo, como observamos en la *Sección 2*, esto no sucedió: durante el periodo abordado la cantidad de reuniones de la Comisión cayó a su mínimo histórico. En las causas que podrían ocasionar estos resultados sobre la dinámica legislativa, tenemos que volver a acusar a la fragmentación y la marcada polarización de la élite política partidaria; debido a las dificultades para generar consensos sobre la agenda. La Comisión de Labor Parlamentaria se constituyó como “un punto de veto adicional, poniendo en riesgo el funcionamiento fluido de la Cámara de Diputados” (Spanier, 2013, pág. 44).

Sí un gobierno no puede llevar adelante su proyecto –y no encuentra vías alternativas para innovar en políticas– estamos frente a una problemática. Diversos autores han identificado estos elementos que han afectado e invadido la dinámica legislativa, proponiendo diferentes reformas que se podrían hacer para mejorar la cooperación y la efectividad legislativa. En este sentido, Bonvecchi, Cherny y Cella (2018) presentan una reforma en el Reglamento de la Cámara de Diputados. Sin intenciones de entrar en detalles, las modificaciones planteadas apuntan a: 1. Reducir la fragmentación y alentar la agregación; 2. Fortalecer la efectividad y el rol coordinador de la CLP; 3. Aumentar la efectividad de las Comisiones; 4. Fortalecer los liderazgos legislativos; 5. Efectividad en el uso del tiempo en el Recinto de la Cámara de Diputados.

Con esto, observamos que la literatura ha comenzado a identificar estos factores que inciden en la dinámica legislativa. Por tanto, creemos que una primera manera de darle continuidad a este estudio –como una propuesta tangible de intervención a futuro– es elaborar, en el mismo sentido que los autores, diversas propuestas que apunten a aminorar los efectos de la fragmentación –entre otros– en el Congreso de la Nación.

Por otra parte, pensamos que, más allá de la identificación de algunos de los factores que han influido en la disminución del papel del Poder Ejecutivo en la producción legislativa, sobre todo, habiendo tomado como principal variable explicativa la fragmentación partidaria, sería necesario ampliar el estudio hacia la búsqueda de la combinación de otros factores que contribuirían a influir sobre esta problemática. Estos elementos podrían ser: la popularidad

presidencial, el contexto económico, el ciclo electoral, el tamaño del partido presidencial y la complejidad de la agenda (Bonvecchi y Cherny, 2020).

En relación, consideramos que no podemos dejar pasar la mencionada dificultad prevista de los Ejecutivos de innovar en políticas públicas. Sí la situación en el Poder Legislativo es de parálisis y el poder de decreto es cada vez menor, al Ejecutivo sólo le queda reformar una fracción de la legislación existente. Esto es, básicamente, proseguir el modelo incremental que no aborda verdaderamente las causas de los problemas ni busca definiciones definitivas, sino que se basa en pequeños ajustes de la realidad imperante. La realidad de nuestro país requiere de políticas innovadoras que implique transformaciones importantes a nivel social, político o económico. Esto, además, teniendo en cuenta el rol del Poder Legislativo como actor influyente en la definición de cuestiones y la institucionalización de políticas públicas.

No obstante, aunque puedan formularse mecanismos e incentivos –como una reforma del Reglamento de la Cámara de Diputados–, es decir, nuevas reglas del juego, que posibiliten motivar a un marco más propicio para la innovación de políticas, consideramos que la fragmentación política debe atenuarse no solamente desde esta perspectiva, sino también, por medio de acuerdos entre las dirigencias políticas de los principales partidos mayoritarios. Resolver las principales problemáticas en la Argentina, como también mejorar el funcionamiento democrático, podrá ser viable solo si logramos consensuar puntos nodales de intervención a futuro entre todos los actores involucrados en el proceso político.

BIBLIOGRAFÍA:

- BONVECCHI, A. & CHERNY, N. (2020). ¿Historia de dos congresos? Cambios y continuidades en el funcionamiento del Congreso Argentino bajo el gobierno de Cambiemos. *Administración Pública y Sociedad*, 010, 78-97.
- BONVECCHI, A., CHERNY, N. & CELLA, L. (2018). Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados. Documento de Políticas Públicas. CIPPEC.
- CALVO, E. y SAGARZAZU, I. (2011). “Queda aprobado el Plan de Labor: Éxito legislativo control de agenda en la Cámara de Diputados argentina”. En M. Alcántara Sáez y M. García Montero, *En Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico.
- CALVO, E., CLERICI, P., (2019). Después de la delegación: la retracción de la autonomía legislativa del Poder Ejecutivo en Argentina. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 39(3), 411-433.
- Constitución de la Nación Argentina (1994). 2da. Edición. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- FERRETTI, N. (2012). “Centralización y poder compartido: La creación de la Comisión Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación”. En A. M. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik, *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- FLORES MONJE, M. L., (2016). El poder de agenda legislativa del Poder Ejecutivo. El caso de la provincia del Neuquén (1983-2015) [Tesis de Maestría]. Universidad Católica de Córdoba. 34
- FRANCHINA, L. (2020). Gobierno dividido en Argentina: estrategias del Poder Ejecutivo para llevar adelante su agenda legislativa, durante el periodo 2015-2018 [Trabajo Final de Graduación]. Universidad Siglo 21.
- Ley Nacional No. 26.122 de Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes, B.O., del 27 de julio de 2006, Art. 23.
- MAINWARING, S., y SHUGART, M., (1994) “Juan Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica”, en *Desarrollo Económico*, N° 135, Buenos Aires
- MONTERO, M. G. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina? (Spanish Edition)*. Centro De Investigaciones Sociológicas, CIS.
- MONTESQUIEU (2018). *El espíritu de las leyes*. Ciudad de México: Partido de la Revolución Democrática.
- MUSTAPIC, A. M, y GORETTI, M. (1992). Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989). En *Desarrollo Económico*, Vol. 32, Nro. 126 (Jul. – Sep., 1992).
- MUSTAPIC, A. M. (2000). “‘Oficialistas y Diputados’: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”. En *Desarrollo Económico*, Nro. 156.
- OSZLAK, O., O'DONNELL, G. (1995) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. *Redes*, Vol. 2, N°4, pp. 99-128. Universidad Nacional de Quilmes Buenos Aires, Argentina.

- Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la República Argentina, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria.
- Reglamento Interno del Honorable Senado de la Nación de la República Argentina, Secretaría Parlamentaria, Dirección General de Publicaciones.
- SÁEZ, M. A., GARCÍA MONTERO, M., & SÁNCHEZ LÓPEZ, F., (2005). Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina (1ra Edición). Universidad de Salamanca.
- SANTOS, M., PÉREZ-LIÑAN, A., GARCÍA MONTERO, M., (2014). “El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina” en Revista Ciencia Política, Vol. 34 – N°3.
- SERRAFERO, M., D., (2013). El Poder Ejecutivo y el veto en la Argentina. *Cognitio Juris*; *Cognitio Juris*, pp. 1-23.
- SPANIER, D. (2013). Gobierno dividido y dinámica legislativa bajo las presidencias de Cristina Fernández Kirchner y Raúl Alfonsín. [Tesis de Grado]. Universidad Torcuato Di Tella.