

EL COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO DEL PERONISMO DURANTE EL MENEMISMO Y EL KIRCHNERISMO

CAMBIO DE AGENDA Y ADAPTACIÓN PARTIDARIA*

JAVIER ZELAZNIK**

Entre 1989 y 1999 el gobierno de Carlos Menem llevó adelante un proceso de transición desde una economía centrada en el Estado a otra centrada en el mercado con una profundidad y rapidez sin precedentes en contextos democráticos. Apenas cuatro años después los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner impulsaron un proceso de transición desde una economía centrada en el mercado a otra centrada en el Estado. Tales ciclos en las políticas públicas no constituyen fenómenos inusuales: en Gran Bretaña, por ejemplo, la industria del acero fue estatizada por el laborismo en 1951, privatizada por los conservadores en 1953, reestatizada por el laborismo en 1966, y reprivatizada por los conservadores en 1988. La particularidad del caso argentino es que ambas experiencias fueron conducidas por líderes que pertenecían a la misma fuerza política, el Partido Justicialista (PJ) y que contaron para ello con el apoyo de los legisladores de su propio partido. La magnitud del apoyo legislativo puede entreverse en la tasa de aprobación de los proyectos de ley presentados al Congreso por Menem, por un lado, y por Kirchner y Fernández de Kirchner por el otro, que es del 65% y el 69% respectivamente, lo que sugiere niveles de apoyo moderadamente altos y similares en términos cuantitativos para ambas experiencias.

El éxito legislativo de esos presidentes no deja de ser enigmático dada ciertas características de esos períodos. En primer lugar, lo que caracteriza a ambos no es solo que un mismo partido implementó agendas políticas contrapuestas sino, principalmente, que buscaban modificar de manera radical el *statu quo*; esto quiere decir que no es posible dar cuenta del apoyo legislativo a diferentes agendas haciendo referencia a la rigidez de las políticas Estado-céntricas o socio-céntricas heredadas del gobierno previo. En segundo lugar, porque esos gobiernos contaron con amplios contingentes legislativos propios, con lo cual el contenido de sus agendas no puede atribuirse a los imperativos de la construcción de mayorías interpartidarias en el Congreso. En esos casos analizar el éxito legislativo del gobierno implica focalizar principalmente sobre la relación del presidente con su propio partido.

* El autor agradece los valiosos comentarios de Alejandro Bonvecchi, Mariana Llanos, Germán Lodola y Ana María Mustapic, así como los de dos lectores anónimos.

** Universidad Torcuato Di Tella, Av. Figueroa Alcorta 7350, Tel.: 54 11 5169-7152; Mail: jzelaznik@utdt.edu

Gran parte de los estudios sobre el éxito legislativo de los presidentes que buscan llevar a cabo cambios de agenda ha enfatizado aspectos relacionados con la demanda de apoyo por parte de quien ejerce el Ejecutivo, enfocando principalmente en las características del contexto, del liderazgo presidencial o de las organizaciones partidarias. Esas variables son importantes al dar cuenta de los motivos por los cuales los líderes que ocupan la Presidencia emprenden cambios de agenda, así como de los recursos a su disposición para consolidar sus apoyos políticos y sociales. Otros estudios han privilegiado el análisis de aspectos relacionados con la oferta de apoyo por parte de los legisladores, lo cual implica analizar los incentivos que determinan su comportamiento. Entre las perspectivas que han puesto el foco en el lado de la oferta, las alternativas analíticas más usuales son las que se basan en la lealtad partidaria, la ideología o la ambición política.

Este artículo analiza de manera comparada las características del éxito legislativo de las agendas de reforma promovidas por los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) por un lado, y de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-) por el otro, períodos a los que se referirá como *menemismo* y *kirchnerismo* respectivamente, con el propósito de contrastar las perspectivas teóricas que enfatizan la oferta de apoyo por parte de los legisladores. En la faz empírica el foco no está puesto en la totalidad de la legislación promovida por el Poder Ejecutivo sino en un conjunto de 283 iniciativas legislativas relevantes en áreas económico-sociales, que aquí se referenciará como “agenda presidencial” y que representan las reformas pro-mercado y pro-estado de cada una de esas experiencias políticas. Utilizando la tasa de aprobación legislativa y la duración del trámite legislativo como indicadores del éxito presidencial, el artículo muestra que cuando el foco está puesto en la agenda presidencial las similitudes antes señaladas en el éxito legislativo del presidente se desdibujan, con una clara ventaja para la agenda kirchnerista. En la faz analítica, el artículo muestra que de las tres perspectivas sobre la oferta de apoyo anteriormente mencionadas, la de la ambición política es la única capaz de dar cuenta de: a) las diferencias en la tasa de éxito legislativo de ambas agendas, b) las diferencias en la duración del trámite legislativo de cada una de ellas, c) las variaciones temáticas en el éxito de la agenda menemista y d) las variaciones temporales en el éxito de la agenda menemista. En particular, el estudio encuentra que el tipo de agenda legislativa y los niveles de popularidad presidencial tienen un fuerte impacto sobre los incentivos para apoyar al gobierno por parte de legisladores cuyas decisiones se basan en la anticipación de los efectos que tengan sobre sus propias carreras políticas.

El resto del artículo prosigue de la siguiente manera. En la primera sección, se presentan las características del apoyo legislativo con que contaba cada presidente y del tipo de agenda que impulsaban. La segunda sección discute diferentes perspectivas analíticas derivando sus respectivas expectativas acerca del éxito legislativo de las distintas agendas. La tercera sección plantea los aspectos metodológicos del artículo. Las siguientes secciones analizan empíricamente diferentes aspectos del proceso legislativo: la cuarta, evalúa el éxito legislativo comparando cuantitativamente las agendas de los diferentes períodos así como las áreas de política pública que las componen; la quinta, analiza las variaciones entre las distintas áreas de política pública, especialmente para el caso de la agenda menemista; la sexta, vuelve a focalizar principalmente en la agenda menemista con el objeto de dar cuenta de la variabilidad temporal en el éxito legislativo. La séptima sección resume las principales conclusiones.

Las bases de apoyo legislativo y las agendas de gobierno

El PJ gobernó durante el 75% de los treinta años de democracia comprendidos entre el 10 de diciembre de 1983 y el 31 de diciembre de 2013. La mayor parte de ese período está cubierto por las administraciones de Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, lo que constituye el universo de presidencias encabezadas por dirigentes del PJ elegidos popularmente en el actual período democrático¹. Durante la mayor parte de sus gobiernos esos presidentes contaron con un apoyo legislativo que provino principalmente del PJ. Aunque este no siempre tuvo más del 50% de las bancas, durante la mayor parte del tiempo conservó al menos una cuasi mayoría, que es la situación en que el contingente legislativo de un partido se encuentra entre el 45% y el 50%, y que suele ser considerada como equivalente funcional del apoyo mayoritario (Deheza, 1997; Chasquetti, 2008).

Carlos Menem es quien contó con contingentes legislativos más sólidos y estables. En la Cámara de Senadores el PJ tuvo al menos el 54% de las bancas, superando el 60% en el trienio 1992-1995. En la Cámara de Diputados el contingente legislativo del PJ superó el umbral mayoritario solo durante el bienio 1995-1997, aunque durante el resto del período siempre retuvo al menos el 45% de las bancas. Por lo general el apoyo del PJ era complementado por legisladores de pequeños partidos de centro-derecha y provinciales. Los bloques del PJ se vieron perjudicados por problemas de cohesión interna pero las defecciones no afectaron de manera apreciable sus contingentes legislativos, confinándose de manera casi exclusiva a la disidencia del 'Grupo de los Ocho'². Los problemas de alineamiento con el Poder Ejecutivo se manifestaron en la conformación de subbloques legislativos dentro del marco del PJ y en la quita de apoyo, sea ausentándose de las votaciones, absteniéndose o votando en contra. El hecho de que las mayorías a favor del gobierno fuesen ajustadas fortalecía el poder de negociación de pequeños grupos de legisladores peronistas dispuestos a apoyar las iniciativas solo a cambio de modificaciones o compensaciones.

Durante las presidencias de Kirchner y Fernández de Kirchner el Frente para la Victoria-PJ (FPV) contó con un contingente mayoritario o cuasi mayoritario en ambas Cámaras durante la mayor parte del período³. En el Senado el FPV tuvo mayorías hasta 2009, conservando a partir de entonces una cuasi mayoría que le permitió mantener el control de la cámara con el apoyo de aliados. En la Cámara de Diputados el contingente del FPV osciló entre el 41% y el 51% de las bancas, aunque durante 2009-2011 fue apenas del 33% y el control de la mayoría pasó a manos de una heterogénea coalición opositora. El FPV-PJ se vio afectado reiteradamente por conflictos internos y defecciones que erosionaron el apoyo del gobierno en el Congreso. En el año 2005 la ruptura entre kirchnerismo y duhaldismo afectó seriamente el funcionamiento de la

¹ Los otros dos presidentes del PJ, Adolfo Rodríguez Saá (del 23/12/2001 al 30/12/2001) y Eduardo Duhalde (del 1/1/2002 al 25/05/2003) fueron elegidos por el Congreso reunido en Asamblea Legislativa, sin que mediase elección popular. Ramón Puerta y Eduardo Camaño solo ocuparon el cargo de manera interina para viabilizar la sucesión constitucional en diciembre de 2001.

² Conformado por ocho diputados nacionales peronistas que se oponían a las reformas económicas impulsadas por Menem, el Grupo de los Ocho evolucionó en convergencia con otras fuerzas políticas hacia la formación del Frente Grande y posteriormente del Frepaso.

³ El bloque legislativo del gobierno se identificó como Justicialista (PJ) hasta el 10 de diciembre de 2005, y como Frente para la Victoria-PJ, desde esa fecha.

Cámara de Diputados llevando al Congreso a una virtual parálisis legislativa durante los últimos meses del año. Asimismo, en la segunda mitad de 2008 y la primera mitad de 2009 una serie de defecciones redujeron progresivamente el contingente legislativo del FPV. Durante gran parte del período un grupo de pequeños partidos de centro-izquierda, partidos provinciales, y bloques unipersonales proveyó el apoyo adicional para construir o consolidar mayorías a favor del gobierno, a lo que debe sumarse el crucial apoyo de los disidentes del bloque Peronista Federal durante el bienio 2005-2007⁴.

Sobre esos contingentes legislativos se sustentaron las agendas de gobierno impulsadas en el Congreso por ambas experiencias políticas. A tono con las políticas entonces en boga, que conformaban lo que se conoce como Consenso de Washington (Williamson, 1989), la agenda menemista promovía la transición de una economía centrada en la intervención del Estado a otra en la cual el mercado se colocaba como el principal organizador, y se expresaba en la privatización de empresas públicas, la liberalización de los mercados y el control del gasto público. El menemismo se convirtió en un caso paradigmático de las políticas del Consenso de Washington: "...las reformas argentinas estuvieron entre las primeras del mundo por sus alcances en el período 1990-1995, y fueron más rápidas y profundas que las de Margaret Thatcher en Inglaterra, Augusto Pinochet en Chile y el movimiento Solidaridad de Lech Walesa en Polonia..." (Levistky, 2005: 3). El éxito en la implementación de dicha agenda es especialmente notorio si se tiene en cuenta que su contenido iba en contra de la tradición estatista y distribucionista del peronismo, y sus consecuencias afectaban de manera negativa a gran parte de la base electoral del peronismo.

La agenda kirchnerista se expresa en un conjunto de medidas que incluye la estatización de empresas previamente privatizadas, la regulación de mercados y el aumento sostenido del gasto público destinado a políticas sociales redistributivas (Etchemendy y Garay, 2011). La orientación de estas políticas se coloca en línea con las nuevas experiencias de gobiernos de izquierda en América Latina (Levistky y Roberts, 2011). La agenda impulsada por el kirchnerismo y la narrativa en la que se sustenta implican una ruptura respecto de la agenda menemista impulsada por el PJ en la década de 1990, colocándose en una línea más afín a la tradición estatista del peronismo, y recuperando la centralidad de las políticas distributivas respecto de las tradicionales bases electorales del PJ. Es por eso que debería resultar menos curioso el acompañamiento legislativo del PJ a la agenda kirchnerista que el hecho de que durante ese período el faccionalismo haya tenido un efecto más disruptivo que durante el menemismo.

Perspectivas teóricas para el análisis del comportamiento legislativo

La literatura ofrece una gran variedad de enfoques que buscan dar cuenta del éxito legislativo de los presidentes. Algunos estudios resaltan la importancia de variables que tienen que ver con la demanda de apoyo político, tales como las

⁴ El bloque Peronista Federal surgió después de las elecciones de 2005 y congregaba a la mayoría de los diputados del PJ no kirchnerista. A principios de 2006 la mayor parte del bloque se alineó con el gobierno (20 de 31 diputados), conservando su autonomía hasta que se integró al FPV a principios de 2008 (Zelaznik, 2011).

particularidades del contexto económico, el liderazgo político y las características institucionales de los partidos políticos o del trabajo legislativo. Alternativamente se ha enfatizado la importancia de variables que tiene que ver con la oferta de apoyo político por parte de los legisladores, entre las que se destacan la lealtad partidaria, la convicción ideológica y la ambición política.

Del lado de la demanda, la primera perspectiva trata de dar cuenta del éxito presidencial a partir del papel jugado por variables contextuales. En el caso del ciclo menemista se ha señalado la importancia del clima de ideas predominante en el nivel internacional durante la década de los noventa, que enfatizaba las bondades de las políticas pro-mercado que formaban parte del llamado Consenso de Washington, así como la profundidad de la crisis económica doméstica (Gerchunoff y Torre, 1996). Argumentos contextuales similares se han desarrollado para el caso del "giro a la izquierda" de muchos gobiernos latinoamericanos, en que se inscribe el ciclo kirchnerista. En este caso se resalta la importancia del boom exportador que proveyó recursos para financiar políticas basadas en la intervención del Estado (Kaufman, 2011; Murillo, Oliveros y Vaishnav, 2011). La segunda perspectiva enfatiza el rol crucial que juega el liderazgo, e incluye una gran variedad de estudios cuyo foco se coloca sobre el conjunto de estrategias que le permiten al presidente obtener apoyo legislativo. Llanos y Margheritis (1999), por ejemplo, señalan que la agenda menemista pudo ser llevada a cabo por una combinación de estrategias desplegadas por Menem en ejercicio de su liderazgo presidencial, que incluía presión, persuasión y negociación con los legisladores del PJ. La tercera perspectiva enfoca características institucionales de los partidos. Según Levitsky (2005), el bajo nivel de institucionalización política del PJ facilitó la colonización del partido por parte de Menem a la vez que dificultó la formación de coaliciones por parte de sus críticos dentro del partido. De la misma manera, esa debilidad organizativa facilitó su adaptación al liderazgo de Kirchner (Levitsky, 2005, 348-352). Estas tres perspectivas dan cuenta del éxito presidencial para llevar adelante sus agendas de gobierno a partir de la demanda de apoyo legislativo. Su foco está puesto en el contexto en que ocurre y en las capacidades y recursos de los que disponen los líderes, pero ninguna se refiere directamente a los incentivos de los legisladores para responder a la demanda de apoyo por parte del presidente.

Del lado de la oferta es posible identificar tres perspectivas para dar cuenta del comportamiento de los legisladores: lealtad partidaria, ideología y ambición política. Las tres perspectivas enfatizan orientaciones que están siempre presentes en los determinantes del comportamiento político. En todo caso, la pregunta es cuál de las tres es más adecuada para dar cuenta de la forma en que los presidentes se aseguran el apoyo de sus partidos en el Congreso, especialmente, en casos en que deben adaptarse a cambios radicales de agenda que buscan modificar el *statu quo*. Ello requiere analizar los supuestos de cada una de esas tres perspectivas y determinar sus consecuencias observacionales, esto es, qué es lo que debería observarse en caso de que cada una de ellas fuese correcta.

Para las perspectivas partidistas los miembros del partido siguen las instrucciones de sus líderes independientemente de su contenido. La lealtad al partido y a las decisiones tomadas por sus líderes determina el comportamiento de los legisladores. En este sentido, el partido político no es visto como un medio para alcanzar algún tipo de objetivo ideal o personal sino que constituye un fin en sí mismo (Panbianco, 1990: 115-116). Lo importante desde el punto de vista de la discusión aquí desarrollada es que la perspectiva partidista formulada en estos términos es indiferente al

tipo de agenda impulsada por el gobierno o, para decirlo de otra manera, el apoyo a la agenda del partido es incondicional. Ello la hace atractiva para el caso argentino porque permite dar cuenta de manera sencilla la aparente paradoja de un mismo partido que en un período muy corto encarna proyectos reformistas opuestos, y que cuenta para ello con el apoyo de sus legisladores.

Las perspectivas ideológicas ponen el énfasis en la importancia de los valores y principios partidarios para dar cuenta de los comportamientos políticos. Sin duda, la ideología juega un rol relevante en los procesos políticos desde el punto de vista de la creación de las identidades, de la determinación de las políticas públicas, y del acompañamiento que los líderes en el gobierno reciben de sus organizaciones partidarias, lo cual incluye el apoyo de los bloques legislativos. Para la discusión aquí desarrollada lo importante es que el énfasis en el papel desempeñado por la ideología debería implicar un apoyo condicional de los legisladores hacia las políticas que desarrollan sus líderes en el gobierno: altos niveles de apoyo en caso de agendas convergentes con la ideología del partido, bajos niveles de apoyo en caso de agendas divergentes con la ideología del partido. En el caso aquí analizado la tradición estatista del PJ debería implicar el bloqueo de agendas que promueven la privatización y desregulación de la economía, mientras que debería garantizar el apoyo legislativo en caso de agendas que promueven la intervención del Estado en la economía.

La perspectiva de la ambición política pone el énfasis en los intereses particulares de los legisladores que buscan avanzar en sus carreras políticas (Schlesinger, 1966; Rhodes, 1979; Eaton, 2002; Morgenstern, 2002; Samuels, 2003). Ello implica que el comportamiento de los legisladores está dirigido a satisfacer las demandas de quien tenga la capacidad de controlar sus carreras. Mayhew (2004) ha enfatizado la "conexión electoral" para dar cuenta del patrón de comportamiento de los legisladores en los Estados Unidos: dado que los líderes partidarios no tienen control sobre las nominaciones de candidatos, los legisladores deben cortejar a los votantes de sus distritos y a los intereses sectoriales que contribuyen a organizar y financiar sus campañas en caso de que aspiren a ser reelectos en sus cargos. Por el contrario, en caso de partidos centralizados, con líderes de nivel nacional con la capacidad de determinar o vetar la inclusión de aspirantes en las listas de candidatos, los legisladores tenderán a alinearse bajo esos liderazgos. Para el caso argentino hay una extensa literatura que vincula el comportamiento de los legisladores con los intereses de los líderes partidarios locales (Jones, 2002; Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2002; Benton, 2003). Según estos estudios el objetivo de los legisladores es construir sus propias carreras políticas siendo reelectos como legisladores o en otros cargos políticos en el nivel provincial, para lo que deben mantener una buena relación con los líderes provinciales del partido antes que con los nacionales. Otros estudios han desarrollado un argumento en que los legisladores tienen en cuenta tanto los liderazgos nacionales como los locales (Eaton, 2002; Jones y Hwang, 2005). Las carreras políticas de algunos legisladores dependen de liderazgos provinciales, sea porque buscan ser reelectos como legisladores nacionales y necesitan el apoyo del líder local para ocupar un lugar expectante en la lista de candidatos, o porque buscan ocupar cargos electivos (intendentes, legisladores provinciales, etc.) o no electivos (ministros y otros cargos ejecutivos, incluso judiciales) de nivel provincial. En otros casos las carreras políticas dependen de los líderes nacionales, especialmente las de quienes buscan ocupar puestos en la burocracia nacional u obtener recursos cuya distribución es controlada por los líderes nacionales, o cuando la confección de las listas de legisladores nacionales depende de los líderes nacionales. Los intereses

de los líderes provinciales y nacionales pueden estar alineados o ser diferentes. Es por ello que el apoyo a los líderes nacionales debería ser problemático en el caso de legisladores cuyas carreras dependen de los liderazgos provinciales, y solo cuando los intereses de esos líderes no están alineados con los del liderazgo nacional.

El impacto de la ambición política sobre el comportamiento de los legisladores de base local debería expresarse en un apoyo condicional a las políticas que desarrollan sus líderes nacionales en el gobierno. Cuando esas políticas tienen consecuencias beneficiosas o neutras (es decir, al menos, no perjudiciales) para los líderes provinciales, las probabilidades de consolidar sus carreras políticas se potencian si prestan su apoyo a la agenda del presidente ya que satisfacen al mismo tiempo a ambos liderazgos. Por el contrario, el apoyo debería ser más elusivo en caso de que las consecuencias de las políticas que componen la agenda presidencial distribuyan costos que pongan en riesgo la estabilidad de los líderes provinciales y, en consecuencia, la de las carreras políticas de los legisladores.

La perspectiva de la ambición requiere de dos cualificaciones adicionales. En primer lugar, en el caso de que los intereses de los líderes nacionales y locales no estén alineados, el apoyo al gobierno nacional también debería verse afectado por la popularidad presidencial. Ello es así porque la imagen positiva del presidente ante la opinión pública es un bien público para todos los líderes del partido, cuyas consecuencias se hacen notar especialmente en los eventos electorales, en que se define gran parte de las carreras políticas. Cuando el presidente tiene una imagen positiva alta, los legisladores del partido de gobierno tenderán a apoyarlo para capitalizar en el nivel local su imagen nacional y, en todo caso, actuarán de manera “defensiva” modificando los proyectos de ley para resguardar los intereses de los que dependen sus carreras políticas. Ello implica que en lugar de bloquear los proyectos en el Congreso, los modificarán para minimizar los costos de las políticas adoptadas, lo que se refleja en tasas de aprobación altas o moderadamente altas y trámites legislativos lentos. Por el contrario, cuando la imagen del presidente es baja los legisladores tenderán a quitarle el apoyo a las políticas del gobierno cuyos costos perjudican la carrera de los legisladores, ya que ese daño no será compensado por la posibilidad de capitalizar electoralmente la imagen del presidente. De allí que la estrategia principal es el bloqueo de la agenda del presidente, lo que se refleja en tasas de aprobación bajas.

Una segunda cualificación es necesaria dado que hasta aquí se ha enfatizado la importancia de los líderes nacionales y provinciales. Pero ello no provee una imagen completa de los liderazgos relevantes, especialmente, respecto de partidos de base sindical, como es el caso del PJ. En este sentido es posible identificar legisladores cuyas lealtades organizativas primarias no se desarrollan respecto de la organización y el liderazgo provincial o nacional del partido sino respecto de organizaciones y liderazgos de grupos sociales alineados con el partido, como es el caso de los diputados sindicales. Estos se encuentran en una situación cualitativamente diferente a la de los legisladores cuyas carreras dependen de los líderes provinciales o nacionales del partido ya que la solidez de los liderazgos sindicales es independiente de cualquier conexión electoral y, en consecuencia, conservan una mayor independencia para bloquear aquellas iniciativas que perjudican a sus organizaciones.

En este artículo las perspectivas partidistas, ideológica y de la ambición son contrastadas con un conjunto amplio de datos agregados referidos al éxito legislativo de la agenda legislativa impulsadas por Menem, Kirchner y Fernández de Kirchner. Ello requiere determinar cómo se observan las agendas y qué se considera éxito legislativo.

Observando el éxito legislativo de los presidentes

Para evaluar el éxito legislativo de los presidentes algunos estudios han focalizado en políticas singulares o áreas de políticas públicas, analizando el proceso que lleva a su aprobación o a su fracaso, por lo general, tratando de determinar las estrategias y los recursos utilizados por los presidentes, los legisladores y otros actores relevantes (Etchemendy y Palermo, 1998; Alonso, 2000; Eaton, 2002; Llanos, 2002; Rodríguez y Bonvecchi, 2006). Otros estudios se han basado en la observación de datos agregados que representen algún aspecto del comportamiento legislativo, tales como los vetos, las insistencias legislativas, la duración del trámite legislativo, la tasa de aprobación de leyes o la tasa de modificación (Mustapic y Ferretti, 1995; Calvo, 2007; Alemán y Calvo, 2008; García Montero, 2009; Saiegh, 2009; Bonvecchi y Zelaznik, 2011; Figueroa Schibber, 2012).

Este estudio sigue la segunda de esas estrategias analíticas. La forma tradicional de evaluar el éxito presidencial consiste en calcular la tasa de aprobación legislativa, que transmite de manera simple el grado de efectividad legislativa del presidente. La tasa de aprobación legislativa del presidente es la proporción de proyectos de ley iniciados por el Poder Ejecutivo que recibe sanción definitiva por parte del Congreso respecto del total de proyectos iniciados por el Poder Ejecutivo⁵. El supuesto es que tasas altas son indicadores de éxito presidencial en el Congreso, mientras que tasas bajas son indicadores de fracaso. Una forma complementaria para analizar el éxito es observar la duración del trámite legislativo, esto es, el tiempo que toma el proceso desde el ingreso del proyecto al Congreso hasta su sanción definitiva. Los supuestos tras este indicador son que el presidente no solo quiere que sus proyectos se aprueben sino que lo quiere en el plazo más breve posible, y que trámites lentos son consecuencia de la intervención de legisladores que se ven afectados negativamente por esos proyectos y buscan entonces negociar el contenido de la norma u obtener pagos laterales.

En este artículo, la tasa de aprobación y la duración del trámite legislativo no son calculadas sobre el total de iniciativas legislativas presidenciales sino sobre un conjunto más acotado, al que se referirá como 'agenda presidencial', que incluye las principales iniciativas en siete áreas de política pública socioeconómica⁶. Las áreas de política pública seleccionadas se refieren a empresas públicas, legislación previsional, legislación laboral, legislación impositiva, presupuesto, educación y economía⁷.

⁵ Proyectos del Poder Ejecutivo son aquellos presentados por el Presidente, el Vicepresidente, el Presidente Provisional del Senado en ejercicio de la Presidencia y el Jefe de Gabinete de Ministros.

⁶ De esta manera se excluyen de la agenda kirchnerista las iniciativas relacionadas con ampliación de derechos y resolución judicial de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar (1976-1983). Ello incluye seis proyectos de ley, todos los cuales recibieron sanción.

⁷ Las áreas incluyen las siguientes temáticas: a) empresas públicas: privatización, estatización o creación de empresas estatales; b) legislación previsional: organización del sistema de jubilaciones y pensiones, modificación en la cobertura de sus beneficiarios, y determinación de fuentes de ingresos para su financiamiento; c) legislación laboral: cambios en las formas de negociación colectiva, en las formas de contratación, en el tratamiento de accidentes laborales, en las contribuciones patronales, en las asignaciones familiares, d) legislación impositiva: creación, modificación y eliminación de impuestos y gravámenes, determinación de excepciones; e) presupuesto: leyes anuales de presupuesto, ampliación de facultades del gobierno para la gestión presupuestaria, modificación de la ley de administración financiera y de la ley complementaria permanente de presupuesto; f) educación: organización del sistema educativo en los tres niveles de enseñanza, creación de fuentes de ingresos para su financiamiento, aspectos laborales del área

CUADRO 1
Iniciativas de ley del Poder Ejecutivo, según agenda

	Menemismo	Kirchnerismo	Total
Agenda	174	109	283
Otras	939	465	1.404
Total	1.113	574	1.687

Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Nota: Menemismo incluye el período que va desde el 8/7/1989 al 9/12/1999. Kirchnerismo incluye el período que va desde el 25/5/2003 al 9/12/2009, y del 10/12/2011 al 31/12/2013.

Así definida la agenda, trata de capturar la orientación central y de largo plazo del gobierno, relacionada con las reformas de mercado impulsadas por el menemismo y las de fortalecimiento de la intervención del Estado impulsadas por el kirchnerismo. Adicionalmente, las áreas incluidas se caracterizan por tener impacto distributivo, a diferencia de otras, tales como relaciones internacionales, legislación penal, defensa u homenajes⁸. Para la determinación de la agenda aquí solo se incluyen proyectos presentados por el Poder Ejecutivo, lo cual deja sin analizar iniciativas presentadas por legisladores que también podrían ser consideradas parte de la agenda presidencial, además de la legislación delegada y de los decretos de necesidad y urgencia⁹. Dado que el estudio focaliza sobre gobiernos mayoritarios (o cuasi mayoritarios), se deja fuera del análisis todos los proyectos presentados entre el 10 de diciembre de 2009 y el 9 de diciembre de 2011¹⁰. El cuadro 1 provee una primera impresión de cada una de las agendas.

educativa; y g) económicas: finanzas públicas, ordenamiento macroeconómico, promoción de sectores productivos mediante créditos y ventajas fiscales e impositivas.

⁸ Del total de proyectos de ley iniciados por el Poder Ejecutivo que quedan fuera de la agenda, 55% pertenece a acuerdos, tratados o convenios internacionales, 14% al área de justicia, lo que incluye legislación penal, modificaciones de códigos civil y comercial, y organización del Poder Judicial, 4% a cuestiones de Defensa y Fuerza Armadas y de Seguridad, y 9% a legislación menor tal como homenajes, feriados, conmemoraciones, transferencia y expropiación de terrenos, amnistías, indemnizaciones, condonación de deudas y autorización al Presidente para ausentarse del país.

⁹ Para el gobierno de Menem se incluyen seis proyectos de ley que solicitaban expresamente la aprobación o ratificación de sendos decretos de necesidad y urgencia. En todos los demás casos, tanto para el menemismo como para el kirchnerismo, la fórmula usual es el envío al Congreso de un mensaje o de un proyecto de ley mediante el que se comunica la emisión del decreto. Ninguno de esos casos ha sido incluido en el análisis, independientemente de cuál haya sido la respuesta del Congreso.

¹⁰ Para la agenda menemista se incluyen todos los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo entre 8/7/1989 y 9/12/1999, mientras que la agenda kirchnerista incluye los presentados entre 25/5/2003 y 9/12/2009, y entre 10/12/2011 y 31/12/2013. Ello deja afuera 85 proyectos de ley iniciados por el PEN entre el 10/12/2009 y el 9/12/2011, siete de los cuales formaban parte de la agenda según la definición dada en este artículo. Seis de esos siete proyectos excluidos tuvieron sanción legislativa.

Durante los períodos aquí analizados el Poder Ejecutivo envió al Congreso 1.687 proyectos de ley, de los cuales solo el 17% forma parte de lo que aquí se ha definido como agenda presidencial. Esas proporciones se mantienen para los dos períodos, con valores ligeramente superiores para el período kirchnerista (19%, contra 16% del período menemista). Si se pondera por la duración de cada período, durante los 125 meses que constituyen el período menemista el Poder Ejecutivo presentó al Congreso 1,4 proyecto de agenda en promedio, mientras durante los 103 meses del período kirchnerista sobre los que focaliza este estudio el gobierno presentó 1,1 proyectos de agenda por mes en promedio.

Dado que se ha asumido que, por un lado, la agenda menemista es divergente respecto de la tradición ideológica del peronismo y sus consecuencias implican costos para las bases electorales del peronismo, y que por otro lado la agenda kirchnerista es convergente con el peronismo y sus consecuencias tienden a beneficiar al electorado peronista, ¿cuáles son las implicaciones observacionales de las perspectivas discutidas anteriormente respecto de los dos indicadores aquí discutidos?, esto es, ¿qué es lo que debería observarse en caso de que cada una de las tres perspectivas fueran correctas?

En primer lugar, las tres perspectivas tienen predicciones equivalentes respecto de la agenda kirchnerista, aunque por motivos diferentes. En los tres casos la tasa de aprobación debería ser alta y los trámites legislativos deberían ser rápidos: en el caso de la perspectiva partidista por la lealtad de los legisladores peronistas a un gobierno presidido por un miembro de su partido; en el caso de la perspectiva ideológica por la compatibilidad entre la tradición estatista del peronismo y la agenda impulsada por el kirchnerismo; y en el caso de la perspectiva de la ambición por los efectos positivos de esas políticas sobre el electorado peronista y, en consecuencia, sobre las carreras políticas de los legisladores. Esta equivalencia observacional (el hecho de que las tres perspectivas deriven predicciones idénticas) resulta particularmente problemática para poder discernir sobre la capacidad explicativa de cada perspectiva. Si la realidad no coincide con sus predicciones, las tres son refutadas de manera conjunta; si la realidad es consistente con sus predicciones, no se refuta ninguna de las tres pero tampoco es posible saber cuál de ellas es la apropiada.

En segundo lugar, las tres perspectivas derivan predicciones diferentes respecto de la agenda menemista. Al igual que para la agenda kirchnerista, la perspectiva partidista predice tasas de aprobación alta y trámites de aprobación rápidos. La perspectiva ideológica predice tasas de aprobación bajas, especialmente en áreas de política en que se ponga en juego de manera más clara el sesgo antiestatista de la agenda menemista. Sin embargo, la perspectiva ideológica no genera predicciones precisas respecto de la duración del trámite ya que sus consecuencias respecto de agendas divergentes no deberían implicar negociaciones sobre el contenido de los proyectos, dado el carácter excluyente de las distinciones ideológicas. Finalmente, la perspectiva de la ambición política predice tasas de aprobación moderadas (es decir, altas pero menores a las que predice para el kirchnerismo) y trámites lentos. Dado que los conflictos de intereses son, por su naturaleza, potencialmente negociables (a diferencia de los conflictos de valores), es plausible predecir que los legisladores tratarán de defender sus intereses no tanto con el bloqueo legislativo (lo que se ve en tasa de aprobación) sino introduciendo modificaciones o negociando compensaciones durante el proceso de sanción (lo que se ve en la duración del trámite).

En tercer lugar, y en parte como consecuencia de lo que se ha señalado, la perspectiva partidista no prevé diferencias entre ambas agendas (ambas deberían ser

CUADRO 2
Expectativas teóricas de las perspectivas partidista, ideológica y de la ambición respecto de los indicadores de éxito legislativo para cada agenda

Perspectiva analítica	Indicador	Agenda	
		Menemismo	Kirchnerismo
Lealtad partidaria	Tasa de aprobación	Alta	Alta
	Trámite legislativo	Rápido	Rápido
Ideología	Tasa de aprobación	Baja	Alta
	Trámite legislativo	n.a.	Rápido
Ambición política	Tasa de aprobación	Moderada*	Alta
	Trámite legislativo	Lento	Rápido

Nota: n.a.: no aplicable por no haber predicciones precisas para ese caso.

* Expresa la expectativa de que la tasa de aprobación sea alta pero menor que la que predice la perspectiva de la ambición y la perspectiva ideológica para el kirchnerismo y la perspectiva partidista para ambas agendas.

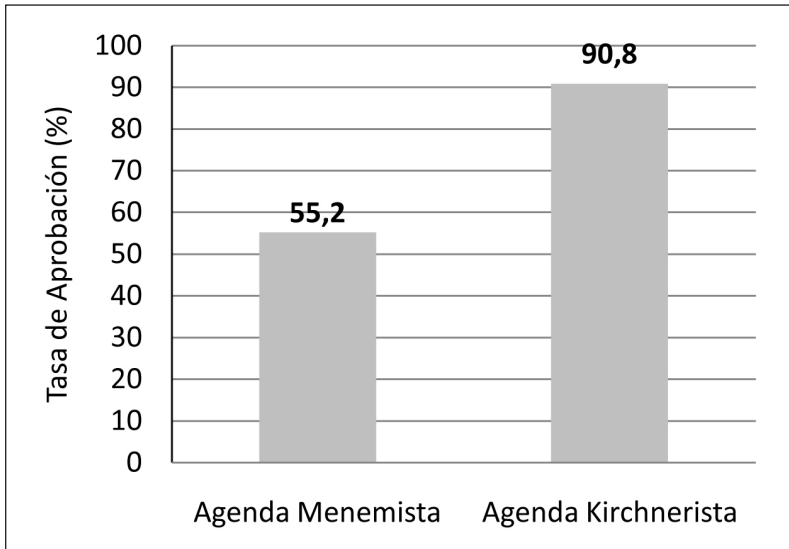
igualmente exitosas), la perspectiva ideológica prevé diferencias extremas (agendas convergentes muy exitosas y agendas divergentes poco exitosas), y la perspectiva de la ambición prevé diferencias que se expresan de manera moderada en la tasa de aprobación y de manera más clara en los procesos de sanción. El cuadro 2 resume de manera esquemática las expectativas teóricas de cada perspectiva para cada agenda, dado lo que se asumió sobre sus características.

El éxito legislativo de las agendas menemista y kirchnerista

Esta sección evalúa las perspectivas discutidas anteriormente contrastándolas con el éxito legislativo de las agendas menemista y kirchnerista. Tanto la experiencia menemista como la kirchnerista suelen ser consideradas como ejemplos de gobiernos exitosos en la arena legislativa. Al respecto, suele presentarse como evidencia la tasa de aprobación de los proyectos iniciados por el Poder Ejecutivo: 65% para el menemismo y 69% para el kirchnerismo. En este estudio, sin embargo, el foco no está puesto en todos los proyectos de ley sino en una agenda de reformas económicas y sociales. El gráfico 1 muestra las tasas de aprobación legislativa de los proyectos de agenda del menemismo y el kirchnerismo¹¹.

¹¹ En el resto del artículo se consideran como no aprobados los proyectos de la agenda menemista que se sancionaron después del 10/12/1999, así como los de la agenda kirchnerista que se sancionaron entre el 10/12/2009 y el 9/12/2011, y después del 9/12/2013, lo que incluye solo un proyecto de cada agenda

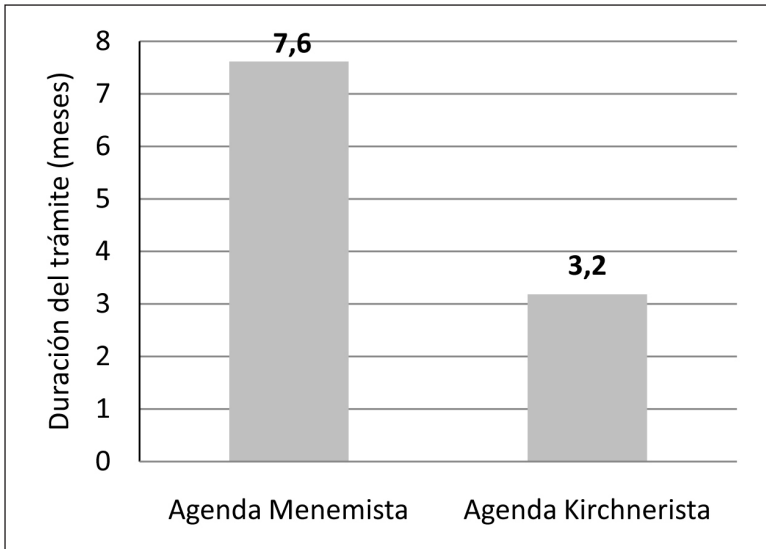
GRÁFICO 1
Tasa de aprobación para las agendas menemista y kirchnerista
(porcentajes sobre proyectos de agenda)



Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Las similitudes que se encuentran cuando el foco está puesto en todos los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo contrastan con las diferencias que emergen cuando el foco se pone sobre los proyectos de agenda: el gráfico muestra que la agenda menemista tiene tasas de aprobación moderadamente altas, por encima del 50%, mientras que la agenda kirchnerista tiene una tasa de aprobación alta, superior al 90%; diferencia que resulta estadísticamente significativa ($p < 0,000$, test t). La información permite establecer distinciones sobre la efectividad analítica de las perspectivas aquí discutidas. En primer lugar, los datos son inconsistentes con las predicciones de la perspectiva partidista según las cuales las tasas de aprobación deberían ser altas y similares para ambas agendas. En segundo lugar, las variaciones parecen ser más consistentes con las expectativas de la perspectiva ideológica: tasas mayores para la agenda estatista del kirchnerismo que para la agenda pro-mercado del menemismo. Sin embargo, las diferencias ideológicas llevan a predecir tasas aún más bajas en el caso del gobierno de Menem dada la distancia entre el contenido de la agenda y la tradición política del PJ respecto del rol del Estado. En otras palabras, la perspectiva ideológica predice tasas altas para agendas convergentes, y bajas para agendas divergentes, mientras que el gráfico muestra tasas altas y moderadas para esas agendas, respectivamente. En tercer lugar, las variaciones en las tasas de aprobación son consistentes con las expectativas que se habían derivado de la perspectiva de la ambición política: tasas altas para el kirchnerismo, y moderadas para el menemismo.

GRÁFICO 2
Duración del trámite legislativo para las agendas menemista y kirchnerista
 (meses, sobre proyectos de agenda)



Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Es posible complementar el análisis explorando la duración del trámite legislativo de las iniciativas que componen la agenda del Poder Ejecutivo. El contraste es especialmente importante porque permite echar luz sobre variaciones en el proceso de aprobación de la agenda presidencial. La información se presenta en el gráfico 2.

Los datos del gráfico 2 muestran que cuando se toman los valores promedio por agenda, hay diferencias importantes en la duración del trámite legislativo del menemismo y del kirchnerismo. Los procesos de sanción son mucho más lentos para los proyectos que forman parte de la agenda de Menem (por encima de siete meses) que para los que forman la agenda kirchnerista (apenas por encima de los tres meses). Más precisamente, la duración del trámite legislativo promedio de la agenda menemista es más del doble que la de la agenda kirchnerista, diferencia que resulta estadísticamente significativa ($p < 0,000$, test t). Tales variaciones no pueden ser explicadas en términos de la perspectiva partidista, que predice un apoyo homogéneo en todos los casos, mientras es consistente con las expectativas de la perspectiva de la ambición que prevé trámites más rápidos en agendas distributivas (kirchnerismo) que en agendas restrictivas (menemismo)¹².

El contraste entre la duración de los procesos de sanción de los proyectos de

¹² La perspectiva ideológica no tiene predicciones precisas para la duración del trámite legislativo en caso de agendas divergentes.

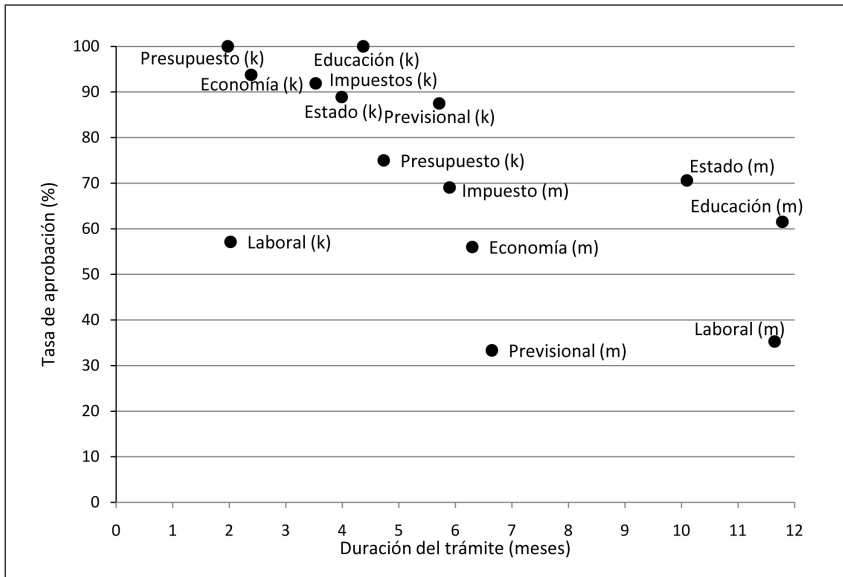
la agenda política de ambos ciclos políticos puede dimensionarse señalando que el 35% de los proyectos sancionados de la agenda de Menem tuvo un trámite legislativo mayor a nueve meses (que es lo que dura el período ordinario de sesiones parlamentarias desde la reforma constitucional de 1994) mientras que ello solo ocurrió en 7% de los proyectos sancionados de la agenda kirchnerista. Por otra parte, el 42% de los proyectos de la agenda kirchnerista se aprobó en menos de un mes mientras eso ocurrió solo para el 15% de los proyectos de la agenda menemista. Al respecto resulta ilustrativa la comparación entre algunas iniciativas legislativas cruciales de ambas experiencias políticas. El trámite que llevó a la privatización de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en septiembre de 1992 insumió 17 meses, mientras que la expropiación por parte del Estado del paquete mayoritario de acciones de YPF en mayo de 2012 insumió solo 17 días. Algo similar puede decirse del área previsional: el proceso legislativo que concluyó con la creación del sistema privado de pensiones en septiembre de 1993 se desarrolló a lo largo de 15 meses, mientras que la estatización de los fondos del sistema de pensión privado tomó solo un mes.

Variaciones temáticas en el éxito de las agendas

Los gráficos 1 y 2 muestran valores promedio para cada agenda, sin embargo esos valores pueden esconder diferencias importantes entre las áreas de política pública. Por ejemplo, Etchemendy y Palermo (1998) han resaltado las diferencias en el éxito de la agenda menemista entre las iniciativas de política laboral y las de privatizaciones. El gráfico 3 presenta las catorce áreas de política pública (7 para cada una de las agendas) ordenadas simultáneamente según tasa de aprobación y duración del trámite legislativo.

El gráfico 3 muestra que no hay ningún área de política pública donde el menemismo haya tenido un mejor desempeño que el kirchnerismo, esto significa que las diferencias promedio encontradas en los gráficos anteriores son sistemáticas y representativas de cada una de las áreas incluidas en la agenda socio-económica del gobierno. Los contrastes entre las áreas de política pública registradas en el gráfico 3 muestran nuevamente una inconsistencia con la perspectiva partidista, que predice una concentración de observaciones en una única área (la que combina tasas altas y trámites rápidos). Ello significa que esa perspectiva no puede dar cuenta de las diferencias entre las agendas menemista y kirchnerista. La evidencia aquí presentada tampoco parece dar sustento a la perspectiva ideológica, que predice tasas de aprobación alta para la agenda kirchnerista y tasas de aprobación bajas para la agenda menemista. A pesar de que hay diferencias importantes entre las dos agendas, con un mejor desempeño para la agenda kirchnerista sobre la menemista, el problema de la perspectiva ideológica es que en la agenda menemista la mayoría de las áreas tuvieron tasas de aprobaciones moderadas, entre el 56% y el 75%. Más aun, es notable que las menores diferencias con la agenda kirchnerista en cuanto a su tasa de aprobación se encuentren en los proyectos sobre Estado (privatizaciones/estatizaciones), en que el menemismo tiene una tasa de aprobación del 71% y el kirchnerismo de 90%, ya que es precisamente en esa área que la perspectiva ideológica debería encontrar tasas especialmente bajas para el menemismo en caso de que la orientación tradicionalmente pro-estado del

GRÁFICO 3
Áreas de política pública de las agendas menemista y kirchnerista según tasa de aprobación y duración del trámite legislativo (leyes de agenda)



Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Notas: Entre paréntesis, se indica la agenda a que corresponde cada área: (m) menemismo, (k) kirchnerismo.

PJ fuese tomada seriamente como predictor del comportamiento legislativo. Por el contrario, los datos son consistentes con las expectativas de la perspectiva de la ambición. Los legisladores apoyan ampliamente a las agendas que potencian sus carreras políticas, o que al menos no las obstruyen (la agenda kirchnerista), mientras apoyan de manera reticente los proyectos que perjudican sus carreras políticas (agenda menemista), rechazándolos en algunas ocasiones pero, principalmente, modificando el contenido de los proyectos presidenciales, lo que se refleja en trámites legislativos más lentos.

El segundo aspecto que resalta el gráfico 3 es el contraste entre la concentración de las áreas de la agenda kirchnerista en la zona de éxito alto (tasa de aprobación alta y trámites rápidos) con la dispersión de las áreas de la agenda menemista por fuera de esa área. Cinco de las siete áreas temáticas que componen la agenda kirchnerista combinan tasas de aprobación altas, igual o mayores a 85% de los proyectos, y trámites legislativos rápidos, por debajo de los cuatro meses y medios en promedio, que es la mitad del tiempo que dura el período ordinario de sesiones desde la reforma constitucional de 1994. Sólo dos áreas se desvían parcialmente de esa zona: política previsional muestra tasas altas pero trámites relativamente lentos (5,7 meses), mientras que política laboral presenta tasas de aprobación moderadas (57%) y trámites rápidos.

Aun con estas particularidades, el desempeño de esas áreas para el kirchnerismo es superior que para el menemismo¹³.

La variabilidad temática de la agenda menemista es más desafiante por su mayor dispersión. De hecho, en relación con la predicción de la perspectiva de la ambición es posible diferenciar las áreas en tres grupos: a) aquellas cuyo desempeño se encuentra dentro de las predicciones de dicha perspectiva (Estado, impuestos, economía y educación), b) las que tuvieron un desempeño superior al predicho (presupuesto), y c) el de las áreas que tuvieron un desempeño inferior al esperado por la perspectiva de la ambición (laboral y previsional).

El primer grupo incluye cuatro de las siete áreas de política pública, en la que se obtienen tasas de aprobación moderadas y trámites lentos. Puede apreciarse cierta variabilidad en esta área: Estado e impuestos cuentan con tasas de aprobación de alrededor del 70% mientras que economía y educación están más cerca del 60%; los trámites de economía e impuestos son de alrededor de 6 meses mientras las otras dos áreas tienen trámites más lentos, alcanzando los 12 meses en el caso de educación. A pesar de esas variaciones todas ellas se encuentran en el área que predice la perspectiva de la ambición. Si bien estos números no dicen nada acerca de las características de las transacciones políticas que llevaron a la aprobación de esos proyectos, algunos estudios cualitativos han identificado la intervención de legisladores introduciendo modificaciones que favorezcan a sus distritos o mitiguen sus consecuencias negativas. Por ejemplo, el estudio de Llanos (1998) sobre privatizaciones señala que las modificaciones introducidas por los legisladores apuntaron, entre otras cosas, a obtener concesiones para intereses provinciales, demandando participación en las instancias de control y garantías de protección ante los inconvenientes que las privatizaciones pudieran causar en sus territorios (Llanos, 1998: 756). Por su parte, en su estudio sobre reformas impositivas durante el gobierno de Menem, Eaton (2002) señala que, a pesar de afectar de negativamente a los consumidores, los legisladores peronistas dieron su apoyo a los proyectos impositivos gracias a las modificaciones que “fueron resultado de los intentos de los legisladores de defender o promover los intereses de sus provincias de origen” (Eaton, 2002: 130-131). En esos casos, pues, los legisladores fueron capaces de satisfacer simultáneamente los intereses de los líderes nacionales, especialmente el presidente, que les solicitaba el apoyo para aprobar los proyectos de ley, y el de los líderes locales, introduciendo en los proyectos enviados por el presidente modificaciones tendientes a proteger sus bases territoriales.

¹³ Dichas particularidades parecen relacionarse con la extensión de los beneficios que distribuyen las medidas legislativas propuestas: cuando los beneficios involucran una pluralidad de sectores sociales antes que a sectores particulares, el trámite legislativo es más rápido y las tasas de aprobación mayores. La lentitud del trámite promedio para el área previsional se debe a la duración extremadamente alta (casi veinticuatro meses) del proceso legislativo del único proyecto particularista de la agenda previsional kirchnerista: la Ley 26.508 que extiende el régimen jubilatorio especial de profesores de tiempo completo a todos los docentes de universidades nacionales. Excluyendo esa ley, la duración promedio del trámite de leyes previsionales es de solo 2,7 meses. Por su parte, tres de los cuatro proyectos sancionados en el área laboral tenían características generales: la Ley 25.877, que establece un nuevo ordenamiento laboral (a la vez que deroga la Ley 25.250, conocida como Ley Banelco, aprobada durante el gobierno de Fernando de la Rúa), la Ley 26.476 que busca promover y proteger el empleo registrado, y la Ley 26.773 sobre reparación de daños derivados de accidentes de trabajo. Por el contrario, dos de los tres proyectos laborales no sancionados buscaban establecer regímenes de trabajo para actividades particulares (régimen de teletrabajo, y régimen de trabajo a domicilio). Es decir, se sancionó el 75% de los proyectos laborales de carácter general, pero sólo el 33% de los de carácter particular.

De allí la combinación de tasas de aprobación moderadas, que expresan el apoyo al presidente, y trámites lentos, que expresan el proceso de negociación legislativa tendiente a eliminar o compensar consecuencias perjudiciales en los distritos.

El segundo grupo de áreas de políticas públicas está ubicado en la periferia de la zona de éxito, con un desempeño superior al predicho por la perspectiva de la ambición, y está constituido por los proyectos del área presupuestaria, que cuentan con una tasa de aprobación del 75% y trámites de 4,7 meses, promedio. El éxito de los proyectos presupuestarios se debe, en gran medida, a las particularidades del trámite legislativo establecidos por la Ley de Administración Financiera a fines de 1992, que establece que el proyecto de presupuesto debe presentarse antes del 15 de septiembre y sancionarse antes de finalizar diciembre, de manera que el trámite de sanción suele ser menor a los cuatro meses¹⁴.

El tercer grupo está constituido por las áreas de política pública cuyos procesos legislativos muestran un desempeño inferior al predicho por la perspectiva de la ambición política. En ese grupo se encuentran las áreas de política laboral y previsional, con tasas de aprobación bajas (35% y 33% respectivamente) y trámites lentos (11,6 y 6,6 meses promedio, respectivamente). Este grupo es el más problemático ya que desafía las predicciones de la teoría de la ambición. Un análisis más profundo, sin embargo, muestra el carácter más bien aparente de tales anomalías. Notoriamente, las dos áreas en que se registró el peor desempeño legislativo de la agenda menemista fueron en aquellas en que los intereses sectoriales (sindicales) predominaron sobre los intereses territoriales (provinciales). Esa diferencia es crucial dada las diferencias en la matriz de incentivos que tienen los legisladores para apoyar las propuestas presidenciales que afectan negativamente sus intereses. Por un lado, los legisladores que defienden intereses locales deben sopesar los beneficios electorales de apoyar al presidente con los perjuicios de aprobar iniciativas que socaven su apoyo local, y la forma típica de resolver esa tensión es aprobando los proyectos propuestos por el presidente pero introduciéndole modificaciones. Por el otro lado, como se señaló anteriormente, las carreras políticas de los diputados sindicales dependen no tanto de sus vínculos electorales con líderes partidarios locales o nacionales, sino de la protección de los intereses de las organizaciones sindicales de las que forman parte, lo que les da un mayor margen de acción. De allí que las tensiones descriptas más arriba no sean aplicables para los diputados sindicales, quienes pueden expresar su disconformidad con las iniciativas presidenciales oponiéndose a ellas antes que aprobándolas con modificaciones.

En el caso de la política laboral el rol predominante de los intereses sectoriales ha sido registrado por Etchemendy y Palermo (1998), quienes señalan que "el acuerdo con organizaciones de interés fue clave... al configurar un espacio donde empresarios, sindicalistas y funcionarios de Trabajo confluyeron en el diseño de las reformas. Una vez lanzado ese proceso, el rol del Partido Justicialista y los bloques peronistas en el Congreso se limitó a endosar los proyectos que acordaron el gobierno y los grupos de interés" (Etchemendy y Palermo, 1998: 571-572). Más allá de la arena corporativa, el poder sindical se expresó en el interior del Congreso en la Comisión de Legislación del Trabajo, donde los diputados sindicales constituyeron por lo menos el 36% de sus miembros durante todo el período del gobierno de Menem. Eso les otorgaba po-

¹⁴ No obstante lo cual algunos estudios han identificado "efectos provinciales" en la aprobación del presupuesto durante el gobierno de Menem (Rodríguez y Bonvecchi, 1998; Jones, 2001).

der de veto en los proyectos laborales: “la comisión fue un arma fundamental que el sindicalismo peronista utilizó tanto para negociar como para ‘congelar’ las iniciativas cuando la negociación se estancaba” (Etchemendy y Palermo, 1998: 577). Alonso (1998, 2000) registra el mismo rol para el caso de la reforma previsional y de obras sociales. Respecto de la primera, señala que “los sindicatos fueron el principal actor que logró introducir cambios en el proyecto oficial. Ello fue así desde el propio ámbito corporativo..., o bien, en forma indirecta, a través del ámbito parlamentario, aprovechando la incidencia que los diputados sindicales alcanzaron dentro del bloque oficialista en alianza con otros miembros del mismo bloque” (Alonso, 2000: 124). De la misma manera, las organizaciones sindicales fueron decisivas para bloquear todas las iniciativas tendientes a modificar el sistema de obras sociales, lo que afecta de manera crucial a las organizaciones sindicales (Alonso, 2000).

De esta manera, la perspectiva de la ambición es consistente con los datos presentados en el gráfico 3, que son a su vez compatibles con la evidencia elaborada por diversos estudios cualitativos sobre áreas de política públicas durante el gobierno de Menem. Aún en los casos en que se identifican desviaciones respecto de las predicciones presentadas en el cuadro 2, eso no se debe a las limitaciones de la perspectiva de la ambición sino al hecho de que esos supuestos operan de diferente manera en distinto tipo de legisladores. En otros términos, las mismas motivaciones llevan a comportamientos diversos según se trate de legisladores cuyas carreras se benefician electoralmente por el éxito presidencial o de legisladores para quienes el vínculo electoral es irrelevante para garantizar sus carreras políticas.

Variaciones temporales en el éxito de la agenda menemista

La literatura que analiza el trámite legislativo de las reformas menemistas identificó variaciones a lo largo del tiempo, distinguiendo tres etapas (Llanos, 1998; Tommasi y Spiller, 2000). La primera se extiende desde la asunción de Menem en julio de 1989 hasta la aprobación de la Ley de Convertibilidad a fines de marzo de 1991, y está marcada por una estrategia de toma de decisiones basada en la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo por parte del Congreso a través de las Leyes 23.696 de Reforma del Estado y 23.697 de Emergencia Económica. La segunda etapa se abre tras la sanción de la ley de convertibilidad que permite superar la crisis económica y se extiende hasta el fin del primer mandato de Menem, en julio de 1995. En ese período el Congreso asume un rol más activo que le permitió influir de manera decisiva en la formulación de las leyes mediante diferentes mecanismos de negociación y presión, equilibrando la influencia del Poder Ejecutivo. La tercera etapa se extiende a lo largo del segundo mandato de Menem, entre julio de 1995 y diciembre de 1999, y está signada por una relación de confrontación que impacta negativamente sobre la eficacia decisional del gobierno. El cuadro 3 muestra la producción legislativa del menemismo, respecto de los proyectos de agenda, tomando en cuenta esas etapas.

El cuadro 3 permite generalizar y matizar, en términos de producción legislativa, las etapas identificadas por la literatura. En primer lugar, es interesante marcar algunos puntos relacionados con el “tamaño” de la agenda. El cuadro muestra que, a pesar de que durante la primera etapa la mayoría peronista en el Congreso delegó en el Poder Ejecutivo poderes extensivos como para gobernar por decreto (además de los decretos de necesidad y urgencia), la vía legislativa no fue abandonada. De

CUADRO 3
Éxito legislativo de la agenda de Menem, según etapas
(proyectos de agenda)

	Proyectos presentados (N)	Proyectos por mes (promedio)	Tasa de aprobación (%)	Duración del trámite (meses)
Etapa 1	43	2,1	67,4%	7,1
Etapa 2	68	1,3	58,8%	8,7
Etapa 3	63	1,2	42,9%	6,6

Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Duración de las etapas: etapa I, 8-7-89/31-3-91; etapa II, 1-4-91/7-7-95; etapa III, 8-7-95/9-12-99.

En la etapa 3 se incluye como no aprobado un proyecto de ley que se sancionó bajo la presidencia de Fernando de la Rúa.

hecho, esta etapa es la de mayor activismo legislativo, presentándose un promedio de 2,1 proyectos por mes, cifra superior al promedio de proyectos presentados en cada una de las otras dos etapas.

En segundo lugar, resulta asimismo notorio que la primera etapa es en la que los proyectos de agenda presentados por el gobierno obtienen las tasas de aprobación más alta (67%). Con un desempeño ligeramente inferior, la segunda etapa tiene una tasa de aprobación promedio del 59% de los proyectos que conforman la agenda de esa etapa. Finalmente, la tasa de aprobación para la tercera etapa cae abruptamente al 43% de los proyectos de agenda presentados por el Poder Ejecutivo. En este sentido, la variabilidad temporal en cuanto a la tasa de aprobación marca una línea de demarcación entre el primer y el segundo gobierno de Menem, siendo menores las diferencias entre las dos etapas que componen su primera administración.

Las variaciones temporales analizadas presentan desafíos diferenciales para las perspectivas partidista e ideológica, por un lado, y la perspectiva de la ambición política, por el otro. En el caso de las dos primeras perspectivas, esas variaciones son una fuente adicional de refutación. Por un lado, la perspectiva partidista no es capaz de dar cuenta de ellas ya que durante todo el período comprendido entre julio de 1989 y diciembre de 1999 gobernó el mismo partido, con contingentes legislativos que en diputados se mantuvieron estabilizados entre el 45% y el 51% de las bancas y superaban la mayoría en el Senado. Si no hay cambio en la identidad y fortaleza legislativa del partido de gobierno, no debería haberlo tampoco en su rendimiento legislativo dado que la perspectiva asume que la mayoría o cuasi mayoría que posee el partido del presidente se traducirá en un apoyo fluido a las decisiones tomadas por el liderazgo nacional. La evidencia muestra variabilidad donde la perspectiva predice estabilidad con niveles altos de éxito legislativo. Por el otro lado, la perspectiva ideológica tampoco es capaz de dar cuenta de las variaciones del rendimiento legislativo en la medida que durante todo el período comprendido entre julio de 1989 y diciembre de 1999 no hubo cambio en la orientación de la agenda pro-mercado del gobierno, sistemáticamente divergente respecto del énfasis en la intervención estatal que tradicionalmente caracteriza al peronismo. La evidencia muestra variabilidad donde la perspectiva predice estabilidad con niveles bajos de éxito legislativo.

Las variaciones observadas presentan un desafío diferente para la perspectiva de la ambición política. Por un lado, esta perspectiva no predice estabilidad en el éxito de la agenda del presidente sino que supedita su desempeño al análisis de las consecuencias que tenga la decisión de apoyar o no las propuestas del presidente sobre las carreras políticas de los legisladores. En este sentido, a diferencia de las otras perspectivas, el argumento de la ambición no es refutado por la variabilidad observada. Sin embargo, para que esta perspectiva sea consistente con la evidencia es necesario introducir en el análisis alguna variable que afecte a la ambición de manera de dar cuenta del cambio en el comportamiento de los legisladores a lo largo del período, evitando recurrir a argumentos *ad hoc*, sin justificación teórica, confeccionados únicamente para "salvar" una hipótesis. Es posible identificar algunos argumentos analíticos sólidos que potencialmente dan cuenta de esas variaciones en el balance costo/beneficio de los legisladores respecto de apoyar la agenda pro-mercado en el segundo gobierno de Menem.

En primer lugar podría presentarse un argumento económico según el cual los incentivos de los legisladores para apoyar a Presidentes de sus partidos se ven afectados por las variaciones en el *crecimiento económico*: cuando la economía crece, los incentivos son mayores y, en consecuencia, también es mayor la tasa de aprobación legislativa de la agenda presidencial. De allí que se haya señalado que el cambio en la estrategia de los legisladores hacia la agenda presidencial durante el segundo gobierno de Menem es en parte consecuencia de la inestabilidad financiera producto de una serie de crisis externas, especialmente el Efecto Tequila de 1995 y la devaluación brasilera de 1998, y su impacto en la tasa de crecimiento económico (Novaro, 2001: 70).

En segundo lugar, podría elaborarse un argumento social de acuerdo con el cual los incentivos de los legisladores se ven afectados por las variaciones en la *tasa de desempleo*: cuando el desempleo crece los incentivos son menores y, en consecuencia, también es menor la tasa de aprobación legislativa de la agenda presidencial. Durante el segundo mandato de Menem se consolidan las consecuencias negativas de la política del gobierno en términos de aumento en la tasa de desempleo, que pasa de valores promedios inferiores al 10% durante 1989-1995, a valores sistemáticamente mayores durante 1995-1999, alrededor del 15%. Ante esta tendencia, los legisladores ya no deban temer el riesgo potencial de la agenda presidencial, sino sus consecuencias negativas palpables.

En tercer lugar, es posible argumentar que el elemento crucial para dar cuenta del cambio en el tipo de respuesta de los legisladores es el nivel de aceptación del presidente en la opinión pública (Neustadt, 1991; Llanos, 2002; Calvo, 2007; Alemán y Calvo, 2008). La *popularidad presidencial* es un bien que suele beneficiar a los líderes alineados con el presidente y, en la medida en que la popularidad misma dependa de que la agenda sea aprobada e implementada, cuando la popularidad presidencial aumenta los incentivos de los legisladores para apoyar al presidente son mayores y, en consecuencia, también es mayor la tasa de aprobación legislativa de la agenda presidencial. En su estudio cualitativo sobre privatizaciones en la Argentina, Llanos señala que "la lealtad partidaria hacia las directivas del presidente no debería ser desvinculada de las victorias electorales subsiguientes, y de la repetida renovación del apoyo de la gente a Menem y a su programa y equipo económico" (Llanos, 2002: 111), mientras que en un estudio cuantitativo Alemán y Calvo (2008: 23) han encontrado que "la asociación positiva entre opinión pública y aprobación de legislación del presidente es estadísticamente y sustantivamente significativa".

Finalmente, un argumento institucional podría enfatizar el *síndrome del pato rengo*, es decir, los problemas de pérdida de poder asociados con presidentes que no pueden aspirar a competir para la reelección: cuando el presidente no puede presentarse para un nuevo mandato, los incentivos de los legisladores para apoyar al presidente son menores y, en consecuencia, también es menor la tasa de aprobación legislativa de la agenda presidencial. Según ese argumento, ante la imposibilidad de una nueva reelección en 1999, y la implausibilidad de una nueva reforma constitucional o interpretación judicial que habilite un tercer mandato consecutivo, durante su segunda presidencia Menem empezó a perder poder de manera progresiva como consecuencia del cambio de alineamientos de los legisladores y líderes provinciales respecto de los nuevos liderazgos que aspiraban a la sucesión presidencial dentro del PJ (Corrales, 2002: 215; Eaton, 2002: 159; Llanos, 2002: 156).

Para testear empíricamente el impacto de estas variables se utilizará como unidad de análisis cada uno de los proyectos de ley que forman parte de la agenda presidencial del menemismo durante todo el período, en lugar de las tres etapas anteriormente analizadas, lo que permite analizar variaciones en el éxito legislativo entre las diferentes etapas y dentro de cada una de ellas. Para ello se estima un modelo logístico que mide la probabilidad de que se apruebe un proyecto de ley. Este procedimiento es especialmente apropiado dado el carácter binario de la variable dependiente (aprobación legislativa), que a efectos del análisis adopta valor 1 cuando un proyecto de ley es sancionado por el Congreso, y 0 cuando no es sancionado. Las variables dependientes se operacionalizan de la siguiente manera: crecimiento económico es medido a través de la variación interanual del producto bruto interno (PBI) según mediciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el indicador de desempleo es la tasa de desocupación según el INDEC, popularidad presidencial es el porcentaje de respuestas que aprueban el desempeño del Presidente según encuestas de Ipsos-Mora y Araujo, y reelección adquiere el valor 0 cuando el Presidente no se puede reelegir y 1 cuando sí puede reelegirse. Dado que naturalmente existe una correlación negativa alta entre desempleo y popularidad ($R = -0,671$, $p < 0,01$), se estiman modelos que incluyen de manera individual y conjuntamente estas variables. El cuadro 4 presenta los resultados de los modelos de regresión.

En el modelo 1 la popularidad presidencial es la única variable estadísticamente significativa. Tal como se esperaba, el coeficiente aparece con signo positivo, lo que indica que cuando aumenta la popularidad presidencial aumenta también la probabilidad de que los proyectos de la agenda presidencial sean aprobados. El modelo 2 elimina la variable desempleo y los resultados se mantienen inalterables. De hecho, popularidad aparece con un nivel de significancia aún mayor que en el modelo 1. El modelo 3 quita la variable popularidad. Como se observa, desempleo adquiere significancia estadística mientras que el resto de las variables se comportan de la misma manera¹⁵. Para estimar de manera más precisa el efecto de la popularidad presidencial sobre el éxito de la agenda presidencial en el Congreso, el gráfico 4 presenta la distribución de probabilidades estimadas de que un proyecto de la agenda menemista sea aprobado para todos los valores de popularidad¹⁶.

¹⁵ El resultado es robusto ante diferentes especificaciones del modelo: popularidad es siempre significativa, desempleo sólo cuando se quita popularidad, PBI sólo cuando se quita popularidad y desempleo, y reelección nunca.

¹⁶ El gráfico se estimó manteniendo el resto de las variables en su valores promedios.

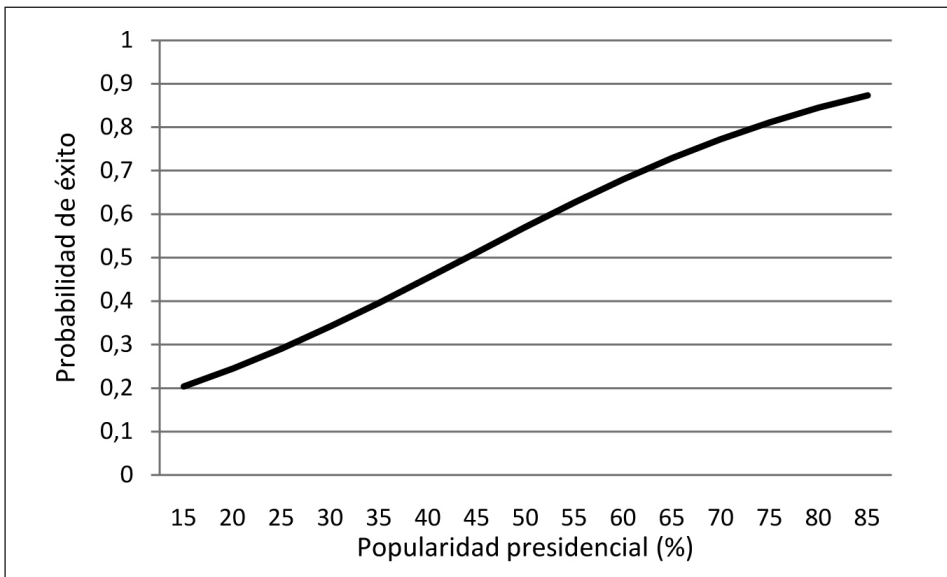
CUADRO 4
Determinantes de la aprobación de la agenda legislativa del menemismo
(regresión logística)

	MODELO 1 Coeficientes B (Errores estándar)	MODELO 2 Coeficientes B (Errores estándar)	MODELO 3 Coeficientes B (Errores estándar)
POPULARIDAD	0,047** (0,018)	0,030*** (0,009)	-----
DESEMPLEO	0,091 (0,080)	-----	-0,092* (0,041)
PBI	0,060 (0,039)	0,031 (0,029)	-0,003 (0,029)
REELECCIÓN	0,242 (0,621)	-0,186 (0,497)	-0,677 (0,531)
Constante	-3,329 (2,116)	-1,050 (0,639)	1,863* (0,802)
N	174	174	174

Variable dependiente: TASA DE APROBACIÓN

Nivel de significancia: *p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001

GRÁFICO 4
Probabilidad de aprobación de los proyectos de ley de la agenda legislativa
del menemismo, según popularidad presidencial



En el gráfico puede apreciarse el impacto sustantivo de la popularidad del presidente. La probabilidad de aprobación legislativa aumenta notablemente a medida que aumenta la popularidad, pasando del 20% de probabilidad de éxito en los valores más bajos de popularidad y trepando al 85% para los valores más altos. Ello captura de manera adecuada la evolución de esas variables a lo largo del período: hay una progresiva erosión de la imagen positiva durante el primer mandato de Menem y una abrupta caída durante su segundo mandato; los niveles altos de popularidad presidencial coinciden con los triunfos electorales en 1991, 1993, 1994 y 1995, mientras que los niveles bajos coinciden con la derrota de 1997. Es posible ilustrar el impacto en la producción legislativa contrastando dos años del ciclo menemista: en 1991, que marca el pasaje de la etapa 1 a la 2, Menem tenía una imagen positiva promedio del 56% y el Congreso aprobó el 63% de los proyectos de agenda presentados por el Poder Ejecutivo; mientras que en 1999, el último año de su administración, Menem tenía una imagen positiva de solo el 21% y no logró aprobar ninguno de los proyectos de agenda presentados ante el Congreso.

La otra variable que aparece asociada con el éxito legislativo del presidente es desempleo, aunque con un impacto sustantivo menor y dependiente de que se elimine popularidad. Debe tenerse en cuenta que hay una fuerte correlación negativa entre popularidad y desempleo, lo cual refleja el hecho de que el grado de popularidad presidencial suele disminuir cuando la tasa de desempleo aumenta. Aun así, el impacto de desempleo sobre popularidad parece ser más complejo: la tasa de desempleo ya había superado el 10% en 1994, año en que Menem obtuvo la reforma constitucional que lo habilitó a competir por un segundo mandato, y el mayor registro de todo el período, una tasa de desempleo del 18,4%, fue en mayo de 1995, en el mismo momento en que Menem era reelecto con casi el 50% de los votos. El abrupto aumento en la tasa de desempleo en el bienio 1994-1995 no se vio reflejado en la popularidad presidencial (46%, promedio), ni en la producción legislativa (59%, promedio), ni en los resultados electorales (triunfo en 1994 y 1995). Eso contrasta con lo ocurrido durante el segundo gobierno de Menem, en que la desocupación reemplazó a la inflación como principal preocupación de los ciudadanos (Echegaray y Elordi, 2001: 204): a pesar que la tasa de desempleo se estabilizó en niveles menores al del pico de 1995, la popularidad presidencial se redujo a la mitad (23%), y también descendió abruptamente la tasa de aprobación legislativa (43%).

Crecimiento económico y reelección no tienen un impacto apreciable sobre la probabilidad de éxito legislativo del presidente. Más allá de la plausibilidad de los argumentos que resaltan la importancia de ambas, los resultados estadísticos representan de manera adecuada algunas de las particularidades del período. Por ejemplo, tanto la primera como la tercera etapa identificada anteriormente registran tasas bajas de crecimiento promedio, aun cuando la primera etapa tiene la mayor tasa de aprobación legislativa del período y la tercera etapa la más baja. Algo similar ocurre con la variable reelección. Si bien durante la tercera etapa de su gobierno Menem no tenía reelección y contaba con tasas bajas de aprobación legislativa, durante la mayor parte de su primer mandato tampoco tenía la posibilidad de ser reelegido, al menos hasta que entró en vigencia la modificación de la Constitución Nacional a mediados de 1994, algo que no le impidió obtener un éxito legislativo notable.

Anteriormente se había señalado que las perspectivas partidista e ideológica no podían dar cuenta de las variaciones en el éxito legislativo durante la presidencia de Menem. Se había señalado asimismo que la perspectiva de la ambición no era

refutada pero debía ser completada para que pueda dar cuenta de tales variaciones. El análisis aquí desarrollado muestra el impacto que tiene la popularidad presidencial sobre la tasa de aprobación legislativa, lo cual es consistente con una explicación basada sobre la base de las ambiciones políticas de los legisladores. Algo similar ocurre con la otra variable que aparece como significativa en el análisis, desempleo, por cuanto hay motivos teóricos para creer que opera a través de su impacto en popularidad presidencial, algo que se ve reflejado en el análisis empírico.

Conclusiones

El punto de partida de este artículo es la aparente paradoja de un partido político, el peronismo, que a lo largo de dos décadas llevó adelante de manera exitosa agendas políticas contrapuestas destinadas a cambiar el *statu quo*. Focalizando en la producción legislativa de las presidencias de Menem, Kirchner y Fernández de Kirchner este estudio provee una imagen en la cual menemismo y kirchnerismo contrastan tanto en sus semejanzas como en sus diferencias.

Si bien en ambos períodos los presidentes fueron exitosos, parte de esa semejanza se pierde cuando el foco pasa al análisis de la agenda socio-económica, antes que a la totalidad de los proyectos presentados por el presidente. Ese nuevo foco no deja de mostrar la agenda menemista como exitosa, pero permite precisar aún más los contrastes con la agenda kirchnerista. En primer lugar, el kirchnerismo obtuvo sistemáticamente tasas de aprobación muy altas, por encima del 85%, en seis de las siete áreas analizadas, y obtuvo una tasa moderada (57%) únicamente en el caso de legislación laboral. El menemismo se caracterizó por tasas de aprobación moderada: solo en legislación presupuestaria alcanzó tasa altas, del 75% de aprobación, mientras que en legislación previsional y laboral se registran tasas muy bajas, de 33% y 35% respectivamente.

En segundo lugar, se registran mayores diferencias en los procesos mediante los cuales se produce ese éxito legislativo. Por un lado, solo en el área previsional la agenda kirchnerista tuvo trámites legislativos superiores a los cuatro meses y medio, promedio. Por el otro lado, el menemismo solo obtuvo trámites por debajo de los cuatro meses y medio en presupuesto, cuyas particularidades institucionales hicieron que los trámites fueran rápidos, mientras que en todas las demás áreas los trámites fueron más lentos, llegando a casi 12 meses en legislación educativa y en legislación laboral, y a 10 meses en Estado (privatizaciones).

El artículo no solo presenta esos contrastes sino que da cuenta de ellos. Mientras una amplia bibliografía ha descrito el impacto que tienen las estrategias de los legisladores en defensa de intereses provinciales o sindicales sobre el proceso legislativo, en este artículo se muestra, con otro tipo de evidencia y de una manera más general, que la perspectiva de la ambición política es el único de los argumentos teóricos aquí discutidos que provee predicciones consistentes con las observaciones. En primer lugar, permite dar cuenta del éxito legislativo de la agenda menemista y kirchnerista, y de sus diferencias tanto en la tasa de aprobación como en la duración del trámite en función de los efectos de las agendas sobre las carreras políticas de los legisladores. En segundo lugar, permite dar cuenta de las variaciones temáticas en la agenda menemista en función del tipo de interés afectado, provincial o sindical, dentro de la coalición peronista. En tercer lugar, permite dar cuenta de las variaciones temporales

de la agenda menemista en función de la forma en que el nivel popularidad presidencial afecta la relación costo/beneficio entre bloquear la agenda del presidente o de apoyarla negociando modificaciones y/o compensaciones.

Las conclusiones aquí elaboradas, sin embargo, requieren de estudios adicionales que extiendan esta línea de investigación. Por ejemplo, la evidencia presentada muestra diferencias en el éxito legislativo del kirchnerismo entre áreas temáticas, y este artículo solo ha sugerido en algunas notas argumentos tentativos para dar cuenta de ellas, los que requieren una elaboración más sistemática. Asimismo, el análisis comparativo desarrollado debería complementarse con tests empíricos más exigentes, especialmente, respecto de los datos cuantitativos, que eventualmente pueden robustecer o debilitar las conclusiones. Avanzar en ese tipo de estudios permitirá ampliar aún más nuestro conocimiento sobre el funcionamiento del Congreso y, en particular, sobre el comportamiento legislativo del peronismo en el gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN, Eduardo y CALVO, Ernesto (2008): "Analyzing legislative success in Latin America: the case of Argentina", en O'Donnell, Guillermo et al. (eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- ALONSO, Guillermo (1998): "Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 150.
- ALONSO, Guillermo (2000): *Política y Seguridad Social en la Argentina de los '90*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- BENTON, Allyson (2003): "Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino", *Política y Gobierno*, Vol. 10, N° 1.
- BONVECCHI, Alejandro y ZELAZNIK, Javier (2011): "Measuring legislative input on presidential agendas (Argentina, 1999-2007)", *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 3, N° 3.
- CALVO, Ernesto (2007): "The responsive legislature: public opinion and law making in a highly disciplined legislature", *British Journal of Political Science*, Vol. 37, N° 2.
- CHASQUETTI, Daniel (2008): *Democracia, Presidencialismo y Partidos Políticos en América Latina: Evaluando la "Difícil combinación"*, Montevideo, Editorial Cauce.
- CORRALES, Javier (2002): *Presidents Without Parties: the Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. University Park, The Pennsylvania State University Press.
- DEHEZA, Grace Ivana (1997): *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*. PhD dissertation, Florencia, European University Institute.
- EATON, Kent (2002): *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s*. University Park, The Pennsylvania State University Press.
- ECHEGARAY, Fabián y ELORDI, Carlos (2001): "Public opinion, presidential popularity, and economic reform in Argentina, 1989-1996", en STOKES, Susan (ed.), *Public Support for Market Reforms in New Democracies*. New York, Cambridge University Press.
- ETCHEMENDY, Sebastián y GARAY, Candelaria (2011): "Argentina: left populism in comparative perspective 2003-2009", en Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- ETCHEMENDY, Sebastián y PALERMO, Vicente (1998): "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)", *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 148.
- FIGUEROA SCHIBBER, Constanza (2012): "La insistencia legislativa como mecanismo de negociación entre Ejecutivo y Legislativo", en Mustapic, Ana María, BONVECCHI, Alejandro y ZELAZNIK, Javier (eds.), *Los Legisladores en el Congreso Argentino*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes (2009): *Presidentes y Parlamentos: ¿Quién Controla la Actividad Legislativa en América Latina?* Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- GERCHUNOFF, Pablo y TORRE, Juan Carlos (1996): "La política de liberalización económica en la administración de Menem", *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143.
- KAUFMAN, Robert (2011): "The political left, the export boom, and the populist temptation", en Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- JONES, Mark (2001): "Political institutions and public policy in Argentina. An overview of the formation and execution of the national budget", en HAGGARD, Stephan y McCUBBINS, Mathew (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- JONES, Mark (2002): "Explaining the high level of party discipline in the Argentine congress", en MORGENTERN, Scott y NACIF, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- JONES, Mark y Hwang, Wonjae (2005): "Party government in presidential democracies: extending cartel theory beyond the U.S. Congress", *American Journal of Political Science* Vol. 49, N° 2.
- JONES, Mark, SAIEGH, Sebastián, SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano (2002): "Amateur legislators-professional politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system", *American Journal of Political Science*, Vol. 41, N° 3.
- LEVITSKY, Steven (2005): *La Transformación del Justicialismo. Del Partido Sindical al Partido Clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

- LEVITSKY, Steven y ROBERTS, Kenneth (2011): "Latin America's 'Left Turn'. A Framework for Analysis", en LEVITSKY, Steven y ROBERTS, Kenneth (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- LLANOS, Mariana (1998): "El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)", *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151.
- LLANOS, Mariana (2002): *Privatization and Democracy in Argentina*. New York, Palgrave.
- LLANOS, Mariana y MARGHERITIS, Ana (1999): "Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante el primer periodo presidencial de Menem. El caso de las privatizaciones", *Política y Gobierno*, Vol. 6, N° 2.
- MAYHEW, David (2004): *Congress. The Electoral Connection*. New Heaven, Yale University Press.
- MORGENSTERN, Scott (2002): "Explaining legislative politics in Latin America." MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (eds.) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MURILLO, María Victoria, OLIVEROS, Virginia y VAISHNAV, Milan (2011): "Economic constraints and presidential agency", en LEVITSKY, Steven y ROBERTS, Kenneth (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- MUSTAPIC, Ana María y Ferretti, Natalia (1995): "El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem, 1983-1993", *Working Paper* N° 14, Universidad Torcuato Di Tella.
- NEUSTADT, Richard (1991): *Presidential Power and the Modern Presidents*. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan. New York, The Free Press.
- NOVARO, Marcos (2001): "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)", en Lanzaro, Jorge (comp.) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso-Asdi.
- PANEBIANCO, Angelo (1990): *Modelos de Partido: Organización y Poder en los Partidos Políticos*, Madrid, Alianza.
- RHODES, David (1979): "Risk bearing and progressive ambition: the case of the United States House of Representatives", *American Journal of Political Science*, Vol. 23, N° 1.
- RODRÍGUEZ, Jesús y BONVECCHI, Alejandro (2006): "El Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004)", *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 180.
- SAIEGH, Sebastián (2009): "Political prowess or 'Lady Luck'? Evaluating chief executives' legislative success rates", *The Journal of Politics*, Vol. 71, N° 4.
- SAMUELS, David (2003): *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHLESSINGER, Joseph (1966): *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago, Rand McNally.
- TOMMASI, Mario y SPILLER, Pablo (2000): *Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional*, Buenos Aires, Eudeba-PNUD.
- WILLIAMSON, John (1989): "What Washington Means by Policy Reform", en: WILLIAMSON, John (ed.): *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Washington, Institute for International Economics.
- ZELAZNIK, Javier (2011): "Las coaliciones kirchneristas", en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (coords.), *La Política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.

RESUMEN

El Partido Justicialista (PJ) ha sido lo suficientemente maleable como para protagonizar gobiernos con agendas divergentes. Mientras los diez años de gobierno de Carlos Menem (1989-1999) son un ejemplo de las políticas pro-mercado que caracterizó al Consenso de Washington, los diez años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2013) ejemplifican las políticas estatistas que caracterizan el giro a la izquierda en América Latina. ¿Cómo dar cuenta del apoyo legislativo a agendas disímiles por parte de un mismo partido? Diferentes autores han enfatizado tanto la demanda de apoyo por parte de los presidentes como la oferta de apoyo por parte

de los legisladores. Este artículo compara el comportamiento legislativo del PJ durante el menemismo y el kirchnerismo para contrastar tres perspectivas que enfatizan la oferta de apoyo y que hacen hincapié sobre la lealtad partidaria, la ideología y la ambición política. Utilizando la tasa de aprobación legislativa y la duración del trámite legislativo como indicadores de éxito legislativo, y focalizando en 290 iniciativas legislativas socio-económicas del Poder Ejecutivo, el artículo muestra que la perspectiva de la ambición política es la única consistente con la evidencia sobre a) las similitudes y diferencias en el éxito legislativo de ambas agendas, b) las variaciones temáticas y temporales de la agenda menemista.

SUMMARY

The Partido Justicialista has been malleable enough as to lead governments with divergent agendas. While the ten years of Carlos Menem's government (1989-1999) are an example of the market friendly policies that make up the Washington Consensus, the ten years of Néstor Kirchner and Cristina Fernández de Kirchner's governments are an instance of the statist policies characterizing the left turn in Latin America. How to account for the support provided by the same party to such divergent agendas? Different authors have emphasized either the Presidential demand of support or the Legislator's offer of support. This

article compares the legislative behavior of the PJ over the menemismo and kirchnerismo in order to test three perspectives emphasizing the legislators' offer of support that focus on partisan loyalty, ideology and political ambition. Using the legislative approval rate and the length of the legislative process as indicators of success, and focusing on 290 socio-economic legislative proposals of the President, the article finds that the perspective of political ambition is the only consistent with a) the similarities and differences in the success of both agendas, and b) the thematic and temporal variations of the menemista agenda.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

ZELAZNIK, Javier

"El comportamiento legislativo del peronismo durante el menemismo y el kirchnerismo: cambio de agenda y adaptación partidaria". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 54, N° 213, setiembre-diciembre 2014 (pp. 203-230).

Descriptor: <Congreso argentino> <Producción legislativa> <Peronismo> <Ambición política> <Ideología>.

Keywords: <Argentine Congress> <Legislative production> <Peronism> <Political ambition> <Ideology>.