

Nombre y Apellido: Agustina Suaya

Afiliación Institucional: UBA

E-mail: agustina_suaya@yahoo.com.ar

Teléfono: 4812-9064 ó 155920-7701

Eje Analítico- Problemático seleccionado: Estado, instituciones y actores

El veto presidencial y la insistencia congresional en las experiencias de Estados Unidos y Argentina (1989-2006)

El presente trabajo tiene por objetivo estudiar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a partir de los vetos presidenciales y las insistencias congresionales. Analizaré de modo comparado a las experiencias comprendidas entre 1989 y la actualidad de Estados Unidos (EEUU) y Argentina.

Para tal fin voy a estructurar el trabajo en cuatro partes, en la primera presentaré el tema de estudio desde su fundamento constitucional. En la segunda y en la tercera sección investigaré el uso que se le dio a los institutos en los dos países en análisis. Finalmente voy a brindar algunas reflexiones sobre la real fortaleza o debilidad del Congreso en ambos países.

1. El Veto y la Insistencia en el Marco Constitucional

Según Sartori, “(...) Un sistema político es presidencial si, y sólo si el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido de su cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido; y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.” (Sartori, 1994:99). Partiendo de esa definición, tanto Estados Unidos como Argentina son democracias constitucionales que poseen un diseño institucional presidencial (Loewenstein, 1982).

Dado que fue en Estados Unidos donde surgió esta forma de gobierno, voy a analizar rápidamente el proceso de formación de la constitución en ese país para entender el rol que tienen institutos como los que se encuentran en análisis en este documento. Los Padres Fundadores entendían que el problema a resolver era el control del poder y fundamentalmente la amenaza de tiranía. Ellos distinguían tres tipos de tiranías: la tiranía del gobierno central, la tiranía del Poder Legislativo y la tiranía de las mayorías. Para impedir esta última, establecieron dos mecanismos por un lado el gobierno representativo

y por otro el federalismo, siendo este un elemento que permitía mantener las diferencias internas, dificultando la consolidación de mayorías que pudieran actuar tiránicamente. En cuanto a las otras dos formas de tiranía, se desarrollaron elementos que impidieran al poder central monopolizar la toma de decisiones (Seguir, 1998; Etchemendi, 1995). De esta manera, se controló al poder dividiéndolo ya sea horizontalmente (a través de la estructura de poderes independientes y de los controles interorgánicos) como verticalmente (fundamentalmente a través del sistema federal) (Loewenstein, 1982).

El veto desde la perspectiva de los Padres Fundadores cumple dos funciones: por un lado sirve como protección de las atribuciones y prerrogativas del Poder Ejecutivo de la intrusión del Poder Legislativo, y por el otro es “una garantía más contra la expedición de leyes indebidas [ya sea por su forma o contenido]” (El Federalista, 1788:312-313). En cuanto a la insistencia, la misma fue incluida “(...) como un mecanismo más de pesos y contrapesas entre ambas ramas de gobierno. Mediante la insistencia, el Congreso podía revertir el veto presidencial, permitiendo así la promulgación de la ley tal como había sido originalmente sancionada” (Mustapic & Ferretti, 1995:1). De esta forma la insistencia funciona como un mecanismo que permite evitar la tiranía de una sola persona.

Una vez sancionado por las Cámaras un proyecto de ley, pasa indefectiblemente al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación, o para su observación (veto). El veto es un poder reactivo otorgado al Poder Ejecutivo para el control de la legislación sancionada por el Congreso y consiste en la facultad de observar un proyecto de ley.

Las Constituciones de ambos países contemplan la variante de ‘veto total’, es decir que los presidentes pueden rechazar la totalidad de una ley sancionada, reenviándola a revisión de las Cámaras. Sin embargo este no es el único tipo de veto existente; en Argentina además del veto total, el Poder Ejecutivo puede vetar parcialmente una ley. En este segundo caso, se observan (vetan) sólo algunos puntos del proyecto de ley, los cuales son devueltos al Congreso para su reconsideración, y el resto puede ser promulgado, mientras se cumplan con los requisitos establecidos en el Artículo 80 de la Constitución Nacional.

“(...) las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso” (Art. 80, Constitución Argentina)

En el caso estadounidense, el presidente no cuenta con la prerrogativa de veto parcial ya que es considerada inconstitucional¹; no obstante la constitución de EEUU en el Artículo 2 de la Sección Séptima instituye al ‘pocket veto’. En ese artículo se establece que toda ley debe ser promulgada por el presidente o bien vetada por él en el termino de 10 días (sin contar los domingos). En caso que pasen esos días la ley es promulgada automáticamente a menos que el Congreso, al suspender sus sesiones, impida que el presidente devuelva la ley sancionada. En esos casos la ley se considera vetada y el Congreso pierde la potestad de insistir ya que el mismo no puede reunirse y votar mientras se encuentra en receso.

“Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it (...). If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law”. (Artículo 2, Sección Séptima, Constitución de Estados Unidos de Norteamérica)

Como dije anteriormente, la insistencia consiste en un procedimiento para superar el veto. Es el último paso y triunfo eventual del Congreso, cuando la voluntad de los dos poderes de Estado se enfrentan. El veto que existe en ambos países es clasificado como ‘veto calificado’ en la medida en que para superarlo las Cámaras deben lograr reunir una mayoría especial de 2/3 de los presentes a favor de la ley sancionada por ellos originalmente. Si ambas Cámaras logran conseguir esa mayoría, queda definitivamente consagrada la victoria del Congreso, y el Poder Ejecutivo debe promulgar la ley.

De lo expuesto, se sigue que el veto y la posibilidad de insistencia son una señal sino de conflicto, por lo menos de discrepancia entre el Ejecutivo y el Legislativo.

2. El Veto y la Insistencia en Estados Unidos (1989-2006)

¹ En 1996 se sancionó una ley que regulaba el ‘line-item veto’. Este mecanismo autorizaba al presidente a realizar observaciones parciales en las leyes relacionadas con partidas presupuestarias. Estas partes observadas volvían al Congreso para que el mismo apruebe o no el recorte. En caso de no aprobarlo, el presidente podía vetar ese ‘bill of disapproval’ como cualquier ley normal. Este mecanismo fue juzgado por la Corte Suprema en el caso ‘Clinton v. City of New York’ (1998) como inconstitucional. A partir de ese momento hubo varios intentos de enmienda de la Constitución para incluir este tipo de veto dentro de la misma (Fisher, 2004).

En esta sección voy a analizar el uso de estos institutos en Estados Unidos en el periodo comprendido entre 1989 y la actualidad. A modo de introducción voy a proporcionar unos datos que sirven como marco general para el análisis.

Presidente	Periodo	Cantidad de Leyes (a)	Veto Regular		Pocket Veto		Total de Vetos		Insistencias	
			Absolutos	Porcentuales	Absolutos	Porcentuales	Absolutos	Porcentuales	Absolutos	Porcentuales
Bush	1989-1992	1365	29	2,1%	15	1,1%	44	3,2%	1	3,4%
Clinton	1993-2000	1890	36	1,9%	1	0,1%	37	2,0%	2	5,6%
Bush (G.W)	2001-Presente (b)	1412	3	0,2%	0	0,0%	3	0,2%	0	0,0%

(a) Contando leyes públicas y privadas (b) Datos actualizados al 22 de junio de 2007

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

A partir de este cuadro se puede observar que el porcentaje de leyes vetadas totalmente (vetos regulares) durante los mandatos de Bush y Clinton son similares, ambos están cerca del 2%. Sin embargo G. W. Bush sólo vetó tres leyes en sus siete años de mandato, la cual representa el 0,2% de las leyes sancionadas por el Poder Legislativo.

En cuanto a la utilización del pocket veto, se observa que el mismo fue utilizado en 15 oportunidades por Bush padre (es decir que 1,1% de las leyes sancionadas fueron vetadas de esta manera), pero que a partir del cambio de administración pasó a ser una herramienta casi en desuso en tanto que Clinton hizo uso del pocket veto una sola vez, y hasta la fecha, G. W. Bush no ha empleado este instituto.

Si se suman los dos tipos de vetos permitidos constitucionalmente, se puede concluir que Bush fue el presidente que más utilizó este poder reactivo, vetando el 3,2% de las leyes. Sin embargo, no fue el presidente que tuvo que afrontar mayor cantidad de insistencias, ya que el Congreso solamente insistió una ley durante su mandato, la cual representa el 3,4% de las leyes vetadas. En el periodo en análisis, el presidente con más oposición del Poder Legislativo fue Clinton, que vio vencida su voluntad en dos oportunidades (es decir que un 5,6% de las leyes por él vetadas fueron insistidas).

a. Veto

Para poder comprender en profundidad el fenómeno voy a analizar tanto los temas como el origen de los proyectos de ley vetados totalmente.

Temas	No. de leyes vetadas por Bush		No. de leyes vetadas por Clinton		No. de leyes vetadas por Obama	
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
1	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
2	1	3,4%	0	0,0%	0	0,0%
3	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
4	1	3,4%	4	11,1%	0	0,0%
5	1	3,4%	2	5,6%	0	0,0%
6	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
7	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
8	2	6,9%	2	5,6%	0	0,0%
9	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
10	0	0,0%	2	5,6%	0	0,0%
11	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
12	5	17,2%	1	2,8%	0	0,0%
13	3	10,3%	0	0,0%	0	0,0%
14	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
15	10	34,5%	17	47,2%	1	33,3%
16	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
17	2	6,9%	2	5,6%	2	66,7%
18	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
19	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
20	4	13,8%	6	16,7%	0	0,0%

Temas: 1 Legislación penal; 2 Organismos públicos; 3 Pensiones y jubilaciones; 4 Impuestos y política fiscal; 5 Política exterior, convenios, tratados y acuerdos internacionales; 6 Obras públicas; 7 Autorización al presidente para ausentarse del país; 8 Legislación del trabajo; 9 Vivienda; 10 Educación; 11 Defensa; 12 Agricultura, ganadería, comercio, industria; 13 Derechos civiles y políticos; 14 Bienes del Estado (transferencia, donaciones, privatizaciones, etc); 15 Presupuesto; 16 Homenajes, monumentos, etc., 17 Salud; 18 Justicia; 19 Condecoraciones; 20 Otros temas

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Al observar los temas de las leyes vetadas salta a la vista que la mayoría de los vetos fueron dirigidos a leyes que tocaban cuestiones relacionadas con partidas presupuestarias (appropriation bills). Durante el gobierno de Bush un 34,4% de las leyes vetadas corresponden a esta categoría, mientras que Clinton vetó 17 leyes de este estilo las que representan un 47,7% del total de leyes vetadas. El resto de los temas presentan porcentajes variables dependiendo del presidente, siendo cuestiones relacionadas con la agricultura, la ganadería, el comercio y la industria las segundas más vetadas entre 1989 y 1992; mientras que las mismas dejan de ser un punto de conflicto a partir de que asume Clinton, tomando relevancia asuntos asociados a la política fiscal e impositiva. En lo que respecta a las leyes vetadas por G. W. Bush, dos de ellas son no coincide con los puntos de conflicto presentes desde 1989 en tanto que se enmarca en la categoría salud. Las dos normativas intentaban promover la investigación sobre células madre con apoyo de fondos federales, el primer intento fue vetado en 2006 mientras que el segundo sufrió la misma suerte el 20 de junio del corriente. El tercer veto fue realizado contra un proyecto

en el cual se vinculaba el financiamiento de la guerra con el establecimiento de una fecha de retiro de las tropas de Irak.

Presidente	Vetos Regulares	Iniciativas poder legislativo				Iniciativas del PE
		Iniciativas de Miembros del Partido del PE		Iniciativas de Miembros de Otro Partido		
		Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	
Bush	29	22	75,9%	7	24,1%	No tiene iniciativa
Clinton	36	0	0%	36	100%	No tiene iniciativa
Bush (G.W)	3	1	33,3%	2	66,7%	No tiene iniciativa

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Así como con el paso del tiempo se modificaron los temas en donde se concentraron los vetos, hubo una modificación en el origen de las iniciativas vetadas. Durante la administración de Bush padre el veto fue en mayor medida dirigido hacia proyectos que fueron presentados por miembros de su mismo partido. Sin embargo, durante el gobierno demócrata los vetos se orientaron de manera absoluta hacia proyectos que provenían de miembros de otro partido. Como primera aproximación parecería que Clinton utilizó al veto como un elemento de control de la oposición, mientras que Bush lo utilizó como un instrumento de control de su propio partido. En lo que respecta a G. W. Bush, los datos parecen mostrar su comportamiento no se asemeja a ninguno de los mandatarios anteriormente nombrados en la medida que los vetos fueron no tanto en contra de los partidos que movilizaron los proyectos sino en contra de los temas que esos proyectos intentaban controlar.

b. Insistencia

A diferencia de los vetos presidenciales, las insistencias no muestran una concentración temática, por el contrario cada uno de los proyectos insistidos apuntaba a regular aspectos diferentes. A pesar que no hay una relación temática entre los proyectos, si hay una coincidencia en lo que respecta al bloque del autor del proyecto, siendo en los tres casos proyectos presentados por legisladores del partido republicano. De todas formas, es importante tener presente que ningún partido gozó en todo este periodo (desde 1989) de una mayoría lo suficientemente grande como para poder insistir sobre un proyecto sin el apoyo del otro partido grande, por lo cual las insistencias pueden ser vistas no como una puja producto del gobierno dividido sino como un indicador del choque institucional entre las ramas del Estado.

Insistencia	Presidente que Vetó la Ley	Año de Publicación	Bloque del Autor del Proyecto	Tema
S. 12	Bush	1992	Republicano	Agricultura, ganadería, comercio, industria
H.R. 1058	Clinton	1995	Republicano	Otros temas
H.R. 2631	Clinton	1997	Republicano	Otros temas

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

c. Comentarios sobre la experiencia de EEUU

Antes de pasar al análisis sobre el uso de estos institutos en la Argentina, me gustaría realizar unos comentarios a modo de cierre sobre EEUU. Para comprender la función o el rol que tuvieron o tienen estas herramientas constitucionales en la vida política estadounidense es importante tener presente cual es la relación que hubo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en cuanto a su conformación político-partidaria.

Si se estudia el veto desde esta última perspectiva, el mismo adopta durante el gobierno de Clinton un carácter de contenedor de la mayoría opositora. Esto es así hasta el punto que durante el Congreso Número 103 (1993-1995), único periodo en que el partido demócrata poseía mayoría en ambas Cámaras, Clinton no realizó ningún veto.

Diferente fue el empleo que Bush le dio a la veto ya que a pesar de haber gobernado sin mayoría en ninguna de las dos Cámaras, él no utilizó al veto solamente como un mecanismo de freno a la oposición sino también como un instrumento para disciplinar a su partido.

De esta forma se puede decir que durante el mandato de Bush primó la puja institucional entre los poderes, mientras que en el transcurso del gobierno de Clinton la lógica partidaria cooptó la relación entre los poderes del Estado.

Por otra parte la escasa utilización del veto por parte de G. W. Bush, tiene explicación a partir de que él gozó de una sólida mayoría que le respondió disciplinadamente a su liderazgo en ambas Cámaras del Congreso desde que asumió en 2001. Sin embargo este panorama se transforma con las elecciones de 2006, y justamente los dos proyectos vetados durante este año fueron presentados por la oposición. No obstante este dato, y como bien sostuve anteriormente, considero que los vetos tiene una relación mayor con el tema de los proyectos sancionados que con los autores de los mismos.

3. El Veto y la Insistencia en Argentina (1989-2006)

De modo similar a la sección pasada, me gustaría iniciar el estudio sobre el periodo argentino a partir del análisis de la serie de datos generales que figuran a continuación.

Presidente	Periodo	Cantidad de Leyes	Veto Regular		Veto Parcial		Total de Vetos		Insistencias Vetos Totales		Insistencias Vetos Pa	
			Absolutos	Porcentuales	Absolutos	Porcentuales	Absolutos	Porcentuales	Absolutos	Porcentuales	Absolutos	Porcen
Menem	1989-1999	1548	91	5,9%	104	6,7%	195	12,6%	17	18,7%	14	13
De la Rúa	1999-2001	325	26 (a)	8,0%	20	6,2%	46	14,2%	5	19,2%	1	5,
Puerta/Saa/Camaña	2001	0	2 (b)	-	0	0,0%	2	-	0	0,0%	0	0,
Duhalde	2002-2003	181	13 (c)	7,2%	24	13,3%	37	20,4%	2	15,4%	0	0,
Kirchner	2003-Presente (d)	494	13	2,6%	22	4,5%	35	7,1%	0	0,0%	0	0,

(a) 8 vetos totales corresponden a proyectos sancionados durante el segundo mandato de Memen (b) 2 vetos totales corresponden a proyectos sancionados durante el mandato de De la Rúa (c) 3 vetos totales corresponden a proyectos sancionados durante el mandato de De la Rúa (d) Datos actualizados al 2 de julio de 2007

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Lo primero que salta a la vista tras observar los datos es que el porcentaje de leyes vetadas en Argentina es mucho mayor que en EEUU. La relación entre la cantidad de leyes sancionadas y la cantidad de vetos, muestra una mayor tendencia hacia la utilización de esta herramienta en el país sudamericano, siendo Duhalde el presidente del periodo que más leyes veto (el 20,4% de los proyectos sancionados fueron observados).

En cuanto a los vetos regulares se puede advertir que el presidente que más leyes veto fue De la Rúa (8% de las leyes sancionadas fueron vetadas), quedando Duhalde en segundo lugar con un promedio de vetos que alcanza al 7,2% de los proyectos sancionados. Si se observa el promedio de uso del veto parcial, el presidente que más utilizó esa prerrogativa fue Duhalde ya que vetó de esta manera el 13,3% de las leyes aprobadas por las Cámaras, quedando en segundo lugar Menem quien lo hizo con el 6,7%. El presidente que menos utilizó hasta el momento el veto (en cualquiera de sus formas) es el actual presidente Kirchner.

En lo que respecta a las insistencias, De la Rúa vuelve a ocupar el primer puesto ya que el Congreso logró revertir el 19,2% de las leyes vetadas totalmente y el 5% de las vetadas de forma parcial, esto exhibe el alto nivel de conflicto que hubo en su gobierno entre los dos poderes. El Poder Legislativo también se enfrentó con firmeza a las decisiones del Ejecutivo durante los diez años de gobierno de Menem, en tanto el Congreso insistió el 18,7% de las leyes por él vetadas de forma total y el 13,5% de las vetadas parcialmente.

a. Veto

De modo similar a la forma en la cual abordé el estudio sobre EEUU, me gustaría analizar en esta sección los temas y orígenes de los proyectos vetos totalmente.

Temas	No. de Leyes Vetadas por Menem		No. de Leyes Vetadas por De la Rúa		No. de Leyes Vetadas por Puerta/ Saa/ Camaño		No. de Leyes Vetadas por Duhalde		No. de Leyes Vetadas por Kirchner	
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
1	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
2	5	5,5%	1	3,8%	0	0,0%	1	7,7%	2	15,4%
3	12	13,2%	3	11,5%	0	0,0%	2	15,4%	1	7,7%
4	12	13,2%	4	15,4%	1	50,0%	3	23,1%	5	38,5%
5	2	2,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
6	4	4,4%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
7	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
8	5	5,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
9	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
10	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
11	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
12	8	8,8%	2	7,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
13	4	4,4%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	7,7%
14	15	16,5%	12	46,2%	0	0,0%	1	7,7%	3	23,1%
15	1	1,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
16	1	1,1%	0	0,0%	0	0,0%	1	7,7%	0	0,0%
17	1	1,1%	2	7,7%	0	0,0%	1	7,7%	0	0,0%
18	8	8,8%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
19	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
20	13	14,3%	2	7,7%	1	50,0%	4	30,8%	1	7,7%

Temas: 1 Legislación penal; 2 Organismos públicos; 3 Pensiones y jubilaciones; 4 Impuestos y política fiscal; 5 Política exterior, convenios, tratados y acuerdos internacionales; 6 Obras públicas; 7 Autorización al presidente para ausentarse del país; 8 Legislación del trabajo; 9 Vivienda; 10 Educación; 11 Defensa; 12 Agricultura, ganadería, comercio, industria; 13 Derechos civiles y políticos; 14 Bienes del Estado (transferencia, donaciones, provizaciones, etc.); 15 Presupuesto; 16 Homenajes, monumentos, etc.; 17 Salud; 18 Justicia; 19 Condecoraciones; 20 Otros temas

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

A partir del cuadro se advierte que hay grandes diferencias entre los presidentes en relación a los núcleos temáticos de conflicto. Mientras que en el gobierno de Menem hubo dispersión en los temas vetados; durante los gobiernos de De la Rúa, Duhalde y Kirchner se concentraron una gran cantidad de vetos en ciertas áreas que aparecen en consecuencia como problemáticas. No obstante, las mismas no son iguales para todos los mandatarios. Menem y De la Rúa comparten el mismo eje temático con mayor cantidad de vetos, ambos observaron gran número de leyes relacionadas con bienes del Estado (16,5% y 46,2% respectivamente). Por su parte Kirchner concentró el 38,5% de los vetos en el área de política fiscal e impositiva, siendo esta la segunda categoría más vetada durante el gobierno de Duhalde (con el 23,1%) y de De la Rúa (con el 15,4%). Es interesante ver que fue este tema el único que presenta una continuidad en los vetos ya que todos los presidentes han destinado al menos el 13,2% de todos sus vetos totales a

esta área, lo cual resalta lo conflictivo que resulta establecer políticas fiscales y impositivas independientemente del partido que se encuentre gobernando.

Presidente	Vetos Regulares	Iniciativas poder legislativo				Iniciativas del PE	
		Iniciativas de Miembros del Partido del PE		Iniciativas de Miembros de Otro Partido			
		Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
Menem	91	50	54,9%	41	45,1%	0	0,0%
De la Rúa	26	11	42,3%	15	57,7%	0	0,0%
Puerta/Saa/Camaño	2	2	100,0%	0	0,0%	0	0,0%
Duhalde	13	6	46,2%	7	53,8%	0	0,0%
Kirchner	13	0	0,0%	12	92,3%	1	7,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

En relación a los orígenes de los proyectos de ley observados completamente, es interesante remarcar que salvo el actual presidente no hay una diferencia importante entre la cantidad de vetos que se realizan a proyectos presentados por miembros de la oposición respecto a los presentados por legisladores oficialistas. En el caso de Menem la pequeña diferencia existente va en contra de miembros de su propio partido, mientras que De la Rúa y Duhalde dirigieron esa leve desproporción hacia los proyectos presentados por otros partidos políticos.

El caso opuesto al analizado es el de Kirchner, el cual de manera similar a Clinton, vetó de manera casi absoluta proyectos de otros partidos. Igualmente hay que tener presente que el partido del actual mandatario es un desprendimiento del Partido Justicialista (PJ) y dado que este partido si ha sufrido vetos (el presidente ha vetado totalmente 5 proyectos presentados por diputados del bloque del PJ, lo que representa un 41,7% de los vetos realizados desde 2003), no es absolutamente cierto que los vetos de Kirchner hayan funcionado como contención de la oposición como sí fue en el caso de Clinton en tanto que en la mayoría de las votaciones el Partido Justicialista ha acompañado al partido oficialista (Frente Para la Victoria).

Otro aspecto interesante del actual mandatario es que vetó un proyecto presentado por él mismo ante de Congreso (Ley 25.984). El mismo se enmarcaba dentro de la categoría temática que marqué como problemática, es decir intentaba regular asuntos relativos a la política fiscal y tributaria. Sorprendentemente el Legislativo no había introducido modificaciones al proyecto, por lo cual no se puede comprender el

Comentario [A1]: Me parece que ahora no es tan claro esto. A pesar que votan similar, quizás las aguas están más divididas, no?

motivo del veto. Hay autores que sostienen que este tipo de actitudes puede mostrar algún tipo de conflicto hacia el interior del Poder Ejecutivo (Mustapic & Ferretti, 1995; Molinelli, 1995), lo cual podría parecer apropiado en este caso ya que fueron de público conocimiento los enfrentamientos entre el ex ministro de economía, Roberto Lavagna, y el presidente.

b. Insistencia

Desde 1989 a 1999 el Congreso insistió el 18,7% de las leyes vetadas totalmente. De esa cifra, el 47,1% fueron proyectos presentados por el partido oficialista. Otra vez, esto muestra una puja interna del partido gobernante. El segundo partido que logró insistir mayor cantidad de proyectos fue el principal partido de la oposición, la Unión Cívica Radical con el 29,4% de las insistencias. Si uno se detiene en la columna temática, los dos temas con mayor cantidad de insistencias (tres insistencias por tema, lo que representa el 17,6% respectivamente) fueron por un lado proyectos de ley relacionados con la política fiscal e impositiva y por otro los asuntos relativos a los bienes del Estados, lo cual refuerza estas áreas como problemáticas en tanto que se corresponden con los temas más vetados por el Poder Ejecutivo.

Una tendencia similar se observa durante el gobierno de De la Rúa. No sólo el Congreso revirtió casi el mismo promedio de leyes (el 19,2% de los vetos fueron superados) sino que también fueron proyectos presentados por el peronismo los que lograron juntar las mayorías requeridas (el 60% de las insistencias fueron de proyectos presentados por legisladores pertenecientes a este bloque). Además hay una correspondencia del 60% con el tema más vetado por el Poder Ejecutivo (bienes del Estado).

Al igual que en el caso estadounidense, ningún partido gozó de mayoría suficiente como para poder insistir una ley por sí mismo; por lo tanto cada una de las insistencias muestra la fortaleza del Poder Legislativo como órgano de gobierno.

Insistencia	Presidente que Vetó la Ley	Año de Publicación	Bloque del Autor del Proyecto	Tema
23852	Menem	1991	Soc. Unif. Crist.	Otros Temas
23872	Menem	1991	PJ	Impuestos y política fiscal
23950	Menem	1991	Socialista	Derechos civiles y políticos
24014	Menem	1992	PJ	Otros Temas
24164	Menem	1993	UCR	Justicia
24251	Menem	1994	Movimiento Popular Neuquino	Justicia
24476	Menem	1995	UCR	Impuestos y política fiscal
24482	Menem	1995	PJ	Pensiones y jubilaciones
24490	Menem	1995	UCR	Otros Temas
24506	Menem	1998	PJ	Bienes del Estado
24541	Menem	1996	PJ	Bienes del Estado
24662	Menem	1996	PJ	Presupuesto
24822	Menem	1997	PJ	Agricultura, ganadería, comercio, industria
24962	Menem	1998	PJ	Bienes del Estado
25028	Menem	1999	UCR	Otros Temas
25037	Menem	1998	UCR	Impuestos y política fiscal
25119	Menem	1999	Corriente Grande	Organismos públicos
25228	De la Rúa	2001	PJ	Bienes del Estado
25274	De la Rúa	2001	UCR	Bienes del Estado
25435	De la Rúa	2002	PJ	Otros Temas
25471	De la Rúa	2002	UCR	Bienes del Estado
25500	De la Rúa	2002	PJ	Pensiones y jubilaciones
25671	Duhalde	2003	UCR	Otros Temas
25715	Duhalde	2003	PJ	Política exterior, convenios, tratados y acuerdos internacionales

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

c. Comentarios sobre la experiencia de Argentina

Para darle un cierre a la sección sobre Argentina, me gustaría comentar algunas cuestiones relacionadas con la conformación partidaria de los dos poderes en estudio.

Partiendo de que Menem tuvo una mayoría en ambas Cámaras del Poder Legislativo durante los diez años que gobernó y que tanto los veto como las insistencias se orientaron hacia proyectos presentados por el partido oficialista, se puede concluir que Menem utilizó esta herramienta reactiva como un mecanismo de contención de su propio partido. Además esto se refuerza durante su segundo mandato ya que desde 1989 a 1995 la proporción de vetos contra proyectos del PJ fue pareja respecto a los vetos que

sufrieron iniciativas de otros partidos. El aumento del conflicto al interior de partido oficialista durante el segundo mandato de Menem puede ser visto como el resultado del desgaste de algunas medidas económicas y de la pérdida de credibilidad de la gestión. Estos factores llevaron a que un grupo importante de legisladores del bloque oficialista adoptaran una actitud opositora, y ante tal cambio, el presidente intentó mediante el veto redisciplinar a los legisladores².

Diferente es el caso del De la Rúa, él llegó a la presidencia por medio de una coalición entre su partido, la Unión Cívica Radical (UCR), y el Frente País Solidario (Frepaso). En el Congreso esta alianza obtuvo mayoría en la Cámara de Diputados pero no en la Cámara de Senadores. Esta alianza electoral no necesariamente funcionó como una alianza de gobierno hasta el punto que la misma se parte con la renuncia del vicepresidente en octubre de 2000. Durante su gobierno, De la Rúa sólo vetó cuatro leyes presentadas por legisladores de la UCR, mientras que observó totalmente siete proyectos del Frepaso. Si se suman estos últimos vetos a los realizados a proyectos de otros partidos, se obtiene que en el 84,6% de los casos el veto fue contra leyes que no fueron presentadas por la UCR. De esta manera, el veto puede ser visto como un medio de control de la oposición aunque también como una forma de control de un Poder que ponía obstáculos al gobierno.

Luego de la crisis de 2001 y del estallido del sistema de partidos, Duhalde utilizó el veto como una forma de compatibilizar los intereses divergentes que había entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. A pesar que la lógica partidaria no puede ser corrida de la escena política, en este periodo primo la disputa institucional. Esta situación vuelve a cambiar con el surgimiento del partido del actual mandatario, el Frente Para la Victoria, el cual comienza a crecer no sólo electoralmente sino también institucionalmente mediante la absorción de gran parte de los legisladores que pertenecían a otros bloques (principalmente cooptaron legisladores del PJ). Este nuevo partido, que cuenta ahora con mayoría en ambas Cámaras, se caracteriza por su alto grado de disciplina partidaria. Esto hace entender, al igual que en el caso de G. W. Bush, el escaso uso del veto y la

² Desde 1995 a 1999, Menem vetó totalmente 27 proyectos de ley que habían sido presentados por legisladores del bloque peronista. Estos representan el 61,4% de los vetos realizados durante ese periodo.

inexistencia de insistencias (ya que para lograr insistir una ley es necesario que parte de los legisladores del Frente para la Victoria voten a favor de la ley original).

A partir de lo expuesto se puede observar como en los casos en estudio la variable partidaria y las relaciones que se dan al interior de estos organismos es fundamental para comprender el uso de las herramientas constitucionales.

4. Reflexiones Finales

A modo de cierre, me gustaría comparar algunos elementos que se encuentran presentes en las trayectorias de los dos países en análisis. En primer lugar, tanto el veto como la insistencia son institutos empleados habitualmente en la Argentina; mientras que son elementos utilizados de forma menos frecuente en EEUU. Las razones que permiten explicar estas diferencias son múltiples y requerirían un estudio más exhaustivo, sin embargo me gustaría ahondar en algunos de los puntos que pueden ser tomados como futuras vías de investigación.

Considero que habría que analizar cual es el grado de influencia de la variable 'sistema electoral' en la conformación de los partidos políticos. Tradicionalmente se sostiene que el sistema de circunscripciones uninominales sumado al sistema abierto de selección de candidaturas (primarias) existentes en EEUU contribuyen a crear legisladores menos dependientes de la estructura del partido, lo que reduce la disciplina partidaria (Molinelli, 1992; Orlandi, 1990; Riggs, 1988; Nohlen, 1994; Duverger, 1992; Sartori, 1992). Esto hace que el Poder Ejecutivo deba negociar tanto con los legisladores de la oposición como con los de su propia bancada para poder obtener la legislación que necesita y en caso de que estas negociaciones no lleguen a buen puerto, utilizar el veto para reacomodar la normativa existente a sus intereses. Autores como Molinelli (1992), aseguran que cuanto más débil es el partido como organización, mayor es la independencia de los legisladores y por lo tanto más fuerte es el Poder Legislativo como órgano de gobierno. Esto parecería aplicable a las presidencias de Bush y Clinton, sin embargo no resulta tan real cuando se observa el gobierno de G. W. Bush. Algo similar sucede en Argentina, los teóricos (Molinelli, 1992; Orlandi, 1990; Nohlen, 1994; Duverger, 1992; Sartori, 1992) sostienen que la elección por medio de un sistema de lista cerrada y bloqueada le otorga al partido un cierto poder de control sobre sus legisladores, volviendo al Congreso débil como organización. A pesar que esto parecería cierto si se

miran los vetos y las insistencias desde la asunción de Kirchner, no es aplicable a todo el periodo en análisis en la medida que el Congreso tuvo una capacidad mayor de revertir el veto que en el caso estadounidense (esto es así hasta en los casos donde no hubo gobierno dividido como en el gobierno de Menem).

Otro elemento que se relaciona de manera directa con el sistema electoral y la selección de candidaturas es la tasa de reelección de los legisladores. El sistema institucional estadounidense sumado a la casi invariable inclinación del votante, favorecer la reelección de los incumbents. La permanencia por décadas en la función legislativa, vuelve a estos políticos referentes dentro de la escena política. Estos elementos refuerzan la independencia del Congreso como órgano de gobierno. El sistema argentino parecería funcionar de forma opuesta. En Argentina la tasa de reelección es baja (aproximadamente la misma es del 21%) no sólo por la influencia de los elementos institucionales sino también porque los legisladores ven el paso por el Congreso como un medio para ascender en la política y alcanzar puestos en el Ejecutivo (Jones, 2000). Este análisis parecería llevar a la conclusión de que el Congreso argentino es débil, sin embargo los datos analizados en este trabajo van en contra de esa hipótesis.

A pesar que se observan múltiples deferencias en la forma de uso de los institutos y en los focos o áreas de conflicto, es innegable que en ambos países el conflicto entre los poderes del Estado no ha pasado a segundo plano. Las herramientas que los Padres Fundadores habían diseñado para lograr el equilibrio entre los poderes del Estado, han adquirido independientemente del tipo de sistema de político-partidario nuevas funciones desde que los partidos políticos conquistaron los órganos de gobierno. Desde ese momento el veto aunque mantienen su función original de freno al avance del otro poder, es un recurso de poder más con el que cuenta el presidente para ejercer el control político ya sea de su propia fuerza o bien de la oposición. De igual forma la insistencia pasa a adquirir un nuevo significado, ya que no sólo es una muestra del poder relativo del Congreso sino también una manifestación más de las debilidades o fortalezas de las estructuras partidarias.

5. **Bibliografía**

- De Luca, Miguel (2004), “Otra mirada sobre los Estados Unidos y la elección de 2004”. Disponible en:
http://www.escenariosalternativos.org/13/esc_institucion.php?nota_id=000013&biblioteca=1#
- De Riz, Liliana, Radicales y Peronistas (1994), “El Congreso Nacional entre 1983 y 1989”. CEAL/Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires.
- Duverger, Maurice (1992), "Influencia de los sistemas electorales en la vida política", en AAVV, Diez Textos Básicos de Ciencia Política. Ariel, Barcelona.
- Etchemendy, Sebastián (1998), “Los fundamentos teóricos de los presidencialismos argentino y norteamericano: una comparación entre Alberdi y El Federalista”, Revista Agora N° 8, Buenos Aires.
- Fabbrini, Sergio (1994), “La representación y el presidencialismo estadounidense”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.), Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Fisher, Louis (2004), “A presidential item veto”, Congressional Research Service. Disponible en: <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RS21991.pdf>
- Fisher, Louis (2001), “The pocket veto: its current status”, Congressional Research Service. Disponible en: <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RL30909.pdf>
- Hamilton, Alexander; James Madison & John Jay (1788), El Federalista, FCE, Mexico.
- Jones, Mark et al (2000), “Políticos Profesionales – Legisladores “Amateurs”: el Congreso Argentino en el siglo XX”. Disponible en :
<http://www.fgys.org/pdf/DT%2045%20PDF.pdf>
- Kosar, Kevin R. (2006), “Regular vetoes and pocket vetoes: an overview”, Congressional Research Service. Disponible en:
<http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RS22188.pdf>
- Laski, Harold J. (1948), El Sistema Presidencial Norteamericano, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, cap. III. (The American Presidency: An interpretation, Harper & Brothers, Nueva York, 1940). 577/18.

- Loewenstein, K. (1982). Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1982, caps. IV, VII y X
- Molinelli, N. Guillermo (1995), "Relaciones Presidente-Congreso en Argentina. 1983-1995", SAAP, II Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza.
- Molinelli, N. Guillermo (1992), "Diseños institucionales, legislaturas "fuertes" y proceso de nominación", Revista Contribuciones N° 4, KAS-CIEDLA, Buenos Aires.
- Molinelli, N. Guillermo (1991), Presidentes y Congresos en Argentina. Mitos y Realidades, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Mustapic, Ana M. (2000), "'Oficialistas" y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, N° 156, vol. 39, IDES, Buenos Aires.
- Mustapic, Ana M. & Ferretti, Natalia (1995), "El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem (1983-1993)", Universidad Torcuato Di Tella, Working Paper N° 14, Buenos Aires.
- Mustapic, Ana M. & Goretti, Matteo (1991), "Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)", Instituto Di Tella (CIS), Documento de Trabajo N° 117, Buenos Aires.
- Nohlen, Dieter (1994), Sistemas Electorales y Partidos Políticos, FCE, México. Cap. IX: "¿Tienen los sistemas electorales efectos que se pueden formular como leyes?", pág. 334-342, Cap. X: "Sistemas electorales y sistemas de partidos", pág. 343-364.
- Orlandi, Hipólito (1990), "Las elecciones primarias norteamericanas y los posibles efectos de la aplicación en la Argentina de formas abiertas de selección de candidatos", en Aznar, L. & Boschi, M., Los Sistemas Electorales. Sus Consecuencias Políticas y Partidarias. FUCADE, Buenos Aires.
- Riggs, Fred W.(1988), "La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: Prácticas para-constitucionales", Consejo para la Consolidación de la Democracia (comp.): Presidencialismo vs. Parlamentarismo, EUDEBA, Buenos Aires.
- Saguir, Julio (1998), "Entre el conflicto y la organización institucional. Una comparación entre los procesos constituyentes de Argentina (1810-1860) y de Estados Unidos (1776-1787)", Revista Agora N° 8, Buenos Aires.

- Sartori, Giovanni (1994), Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados, FCE, México DF.
- Sartori, Giovanni (1992), "Sistemas electorales", en Sartori, G., Elementos de Teoría Política. Alianza, Madrid.

Otras Fuentes

- Constitución de Estados Unidos de Norteamérica
- Constitución de la República Argentina
- Información oficial de las páginas web de los Honorables Congresos Nacionales de Estados Unidos y Argentina.