

Diego Reynoso

El Congreso sin mayoría en perspectiva y prospectiva

Diego Reynoso

Doctor en Ciencia Política.
Investigador Conicet-Flacso

Las elecciones legislativas de medio término¹ del 28 junio de 2009 le infligieron al partido de gobierno una merma considerable de apoyo electoral. Esa merma de respaldo electoral, a su vez, se traducirá a partir del 10 de diciembre, fecha en la cual asumen los representantes electos (diputados y senadores), en una reducción del contingente legislativo del partido que respalda a la presidenta.

En general, la reducción del contingente legislativo en cualquier sistema político es un indicador de la pérdida de poder partidario. En los sistemas presidenciales como el argentino, puede darse la situación en la cual un presidente convive con un Congreso en el cual su partido no controla la mayoría de las bancas. Esta situación es vista como dificultosa para la estabilidad política y el mantenimiento de la gobernabilidad. En los párrafos que siguen se ponen en perspectiva comparada la conformación del próximo Congreso, y se analizan los potenciales factores críticos que podrían emerger.

La pérdida del quórum propio y la mayoría partidaria

A partir del 10 de diciembre, el Frente para la Victoria (FPV) no tendrá la mayoría de las bancas en ninguna de las cámaras. En términos absolutos, en la Cámara de Diputados la mayoría se consigue con 129 diputados de un total de 257, mientras que en el Senado se requieren 37 votos de un total de 72. Como la constitución establece que para poder votar un proyecto se requiere que el número de los legisladores presentes supere al de los ausentes, la obtención de mayoría absoluta es comúnmente conocida como quórum propio, lo que indica que un partido en singular está en condiciones de aprobar por sí, solo aquellos proyectos que requieren mayoría simple o mayoría absoluta.²

La legislatura que regirá desde el 10 de diciembre de 2009 al 10 de diciembre del 2011, tendrá la peculiaridad de contar con un contingente legislativo del partido de gobierno de 32 a 36 senadores, según se incluyan o no a los senadores por Chubut y La Pampa,³ y 97 diputados. El FPV, de este modo, tiene menos senadores que lo que se requiere para la mayoría absoluta y una diferencia de 30 diputados respecto del piso mínimo del quórum propio en la cámara baja, que contrastan con los actuales 40 senadores y 116 diputados, sin contar aliados, desde las elecciones del 2007.⁴

Como los resultados electorales indican, la elección de junio golpeó severamente el poder electoral del FPV, pero su repercusión en el Congreso no es tan lineal. En este sentido, si bien no contaba con mayoría absoluta en la cámara baja, las elecciones del 28 de junio dejaron a la presidenta sin mayoría en ambas cámaras, lo que da origen a lo que se conoce comúnmente como "gobierno dividido". No obstante, es más preciso conceptualizarlos como "gobierno sin mayoría". Veamos las diferencias desde una perspectiva histórica comparada.

Los gobiernos divididos

Por "gobierno dividido" se define a la situación en la cual el presidente o la presidenta (o el gobernador) pertenece a un partido político mientras que la mayoría de los escaños del Congreso es-tán en manos

de otro partido político distinto al del presidente o presidenta. El gobierno dividido representa exactamente la situación inversa a la de un presidente con mayoría en ambas cámaras, lo que es conocido como “gobierno unificado” o, más claramente, “gobierno de mayoría”, en donde el primero consigue que sus iniciativas sean aprobadas sin dilación por parte del Congreso, debido a la elemental aritmética de que cuenta con el poder partidario numérico para hacerlo. Cuando esta situación llega al extremo en el cual el Congreso simplemente refrenda las iniciativas del ejecutivo sin considerar ni la más elemental modificación, la jerga politológica ha acuñado para el Congreso el conocido término de “sello de goma” (*rubber stamp*) para ilustrar la insignificancia del legislativo, lo que en la jerga política argentina fue reconceptualizado como la “escribanía del ejecutivo”.

En los sistemas bicamerales, como es el caso de Argentina, basta con que en una de las cámaras la mayoría esté en manos de un partido político diferente para generar un gobierno dividido e introducir un freno al carácter dominante de la agenda del ejecutivo. La peculiaridad de esta situación reside en que el poder legislativo está en condiciones de vetar las iniciativas del partido oficialista, ya que cuenta con el poder partidario cuantitativo para hacerlo. En el extremo, puede suceder que ambas cámaras cuenten con la mayoría de sus bancas en manos de un partido opositor al del presidente, sin embargo no se requiere el control de ambas para frenar o dilatar la decisión. Alcanza con controlar una de ellas. Claro está que el poder del partido opositor aumenta en la medida que más bancas consigue, del mismo modo que el

poder del partido oficial decrece en la medida en que su número de bancas se aleja por debajo de la línea de mayoría. En las situaciones de gobiernos divididos, los presidentes dejan de poseer el poder partidario que detentan los presidentes con mayorías, y sólo pueden echar mano de sus poderes constitucionales reactivos o proactivos. Los presidentes reactivos son aquellos que tan sólo frenan con su veto total o veto parcial, los proyectos aprobados y sancionados por el Congreso, mientras que los presidentes proactivos son aquellos que en forma unilateral, mediante decretos y reglamentaciones emprende la ejecución de su agenda.

Más allá de los poderes partidarios y constitucionales (reactivos y proactivos) con que cuente un presidente, las situaciones de “gobierno dividido”, en sentido estricto, son traumáticas. Los presidentes tienen que hacer frente a un partido mayoritario cuyo interés es ganar la próxima elección, de modo que las condiciones para la negociación entre el presidente y el partido mayoritario no son las más favorables. Por esa razón, el saber convencional no juzga con buenos ojos la viabilidad de los gobiernos divididos, y son percibidos como fuente de potenciales crisis políticas.

En sentido estricto, esa fue la situación que enfrentó Fernando De la Rúa después de la elección de octubre de 2001. El gobierno de la Alianza entre la UCR y el FREPASO, además de haber experimentado una crisis al interior de la coalición de gobierno entre ambos partidos, tuvo que enfrentar un Congreso con ambas cámaras con mayoría del Partido Justicialista. En el Senado el con el 55% de las bancas al igual que en la cámara