

Recursos de Gobierno y  
Funcionamiento del  
Presidencialismo en Argentina

Alejandro Bonvecchi

Javier Zelaznik

Universidad Torcuato Di Tella

# Esquema

- Argumento
- Recursos partidarios
- Recursos organizativos
- Recursos legislativos
- Recursos fiscales
- Conclusión

# Argumento

- El Poder Ejecutivo argentino posee recursos que le permiten gobernar de manera virtualmente unilateral, pero el uso efectivo de esos recursos es contingente a la distribución del poder partidario y al nivel de integración de los partidos
- La independencia de origen y permanencia del Presidente respecto del Congreso contrastan con el régimen parlamentario, pero la viabilidad política del uso de los recursos de gobierno lo acercan al régimen parlamentario

# Recursos Partidarios: Contingente Legislativo

- La mayoría de los presidentes tuvo mayoría o cuasi-mayoría en al menos una cámara
- Hay pocos presidentes con mayorías bicamerales o estrictamente minoritarios
- La integración del partido de gobierno ha disminuido desde 1995

Presidente	Partido del Presidente	Mayoría en Cámara de Diputados	Mayoría en el Senado	Integración Partidaria (PNS)
Alfonsín 1983-1987	UCR	Si	No	0.88
Alfonsín 1987-1989	UCR	No*	No	0.88
Menem 1989-1995	PJ	No*	Si	0.88
Menem 1995-1997	PJ	Si	Si	0.84
Menem 1997-1999	PJ	No*	Si	0.84
De la Rúa 1999-2001	UCR	No	No	0.87
Duhalde 2002-2003	PJ	No	Si	0.83
Kirchner 2003-2007	PJ	Si	Si	0.72
Fernández 2007-2009	PJ	Si	Si	0.74

# Recursos Legislativos

- El Presidente argentino tiene escasos poderes institucionales para intervenir en el proceso legislativo ordinario
- Cuenta, en cambio, con poderes positivos para legislar de manera unilateral y con poderes negativos para imponerse contra la voluntad legislativa del Congreso
- Por eso las tasas de éxito en legislación ordinaria son comparativamente bajas y la legislación unilateral elevada

# Tasas de Éxito Legislativo

	Presentados	Aprobados	Tasa Bruta	Aprobados en Mandato	Tasa Neta
Alfonsín	584	401	68,7	332	56,8
Menem	1158	680	58,7	595	51,4
De la Rúa	162	116	71,6	68	42
Duhalde	120	73	60,8	31	25,8
Kirchner	339	287	84,7	196	57,8
Total	2363	1557	65,9	1222	51,7

# Éxito en Proyectos Importantes

	Presentados	Aprobados en Mandato	Tasa Neta
De la Rúa 1999-2001	61	26	42.6
Duhalde 2002-2003	68	21	30.9
Kirchner 2003-2007	166	92	55.4
Total	295	139	47.1

# Modificaciones en Proyectos Importantes

	Presentados	Modificados en Mandato	Tasa de Modificación
De la Rúa 1999-2001	26	19	73,1
Duhalde 2002-2003	21	18	85,7
Kirchner 2003-2007	92	56	62.2
Total	136	93	68.4

# Poder Legislativo Negativo del Presidente

- Veto fuerte y veto parcial
- El uso del veto varía con el tamaño de la coalición oficialista y con la integración del partido de gobierno
- Presidentes peronistas vetaron más leyes iniciadas por el Ejecutivo que radicales
- Presidentes radicales vetaron más leyes iniciadas por la oposición que peronistas
- Presidentes peronistas vetaron más leyes iniciadas con participación del partido de gobierno que radicales

# Vetos

	Veto Total		Veto Parcial		Insistencia		Total Vetos	% Total Vetos
	Ejecutivo	Legislativo	Ejecutivo	Legislativo	Ejecutivo	Legislativo		
Alfonsín	0	37	0	12	0	1	49	12.76
Menem 1	0	47	27	34	3	11	108	28.12
Menem 2	0	44	14	28	3	13	86	22.39
De la Rúa	0	26	9	11	0	6	46	11.97
Duhalde	0	13	11	13	1	1	37	9.63
Kirchner	1	12	12	14	0	0	39	10.15
Fernández de Kirchner	0	1	3	13	0	0	17	4.42
Porcentaje del Total	0.55	99.45	37.81	62.19	17.95	82.05	384	100

# Vetos según Origen de la Iniciativa

	Según Rama de Gobierno		Según Partido		
	Ejecutivo	Legislativo	Partido de Gobierno	Partido de Gobierno + Oposición	Oposición
Alfonsín	2	98	21.0	38	56.0
Menem 89-95	25.0	75.0	23.1	25.9	25.9
Menem 95-99	16.3	83.7	37.2	23.2	23.2
De la Rúa	19.5	80.5	19.6	23.9	36.9
Duhalde	29.7	70.3	32.4	10.8	27.0
Kirchner	33.2	66.8	20.5	23.1	23.1
Fernández de Kirchner	17.6	82.4	29.4	5.9	47.1
Promedio General	20.5	82.1	35.4	21.5	34.2

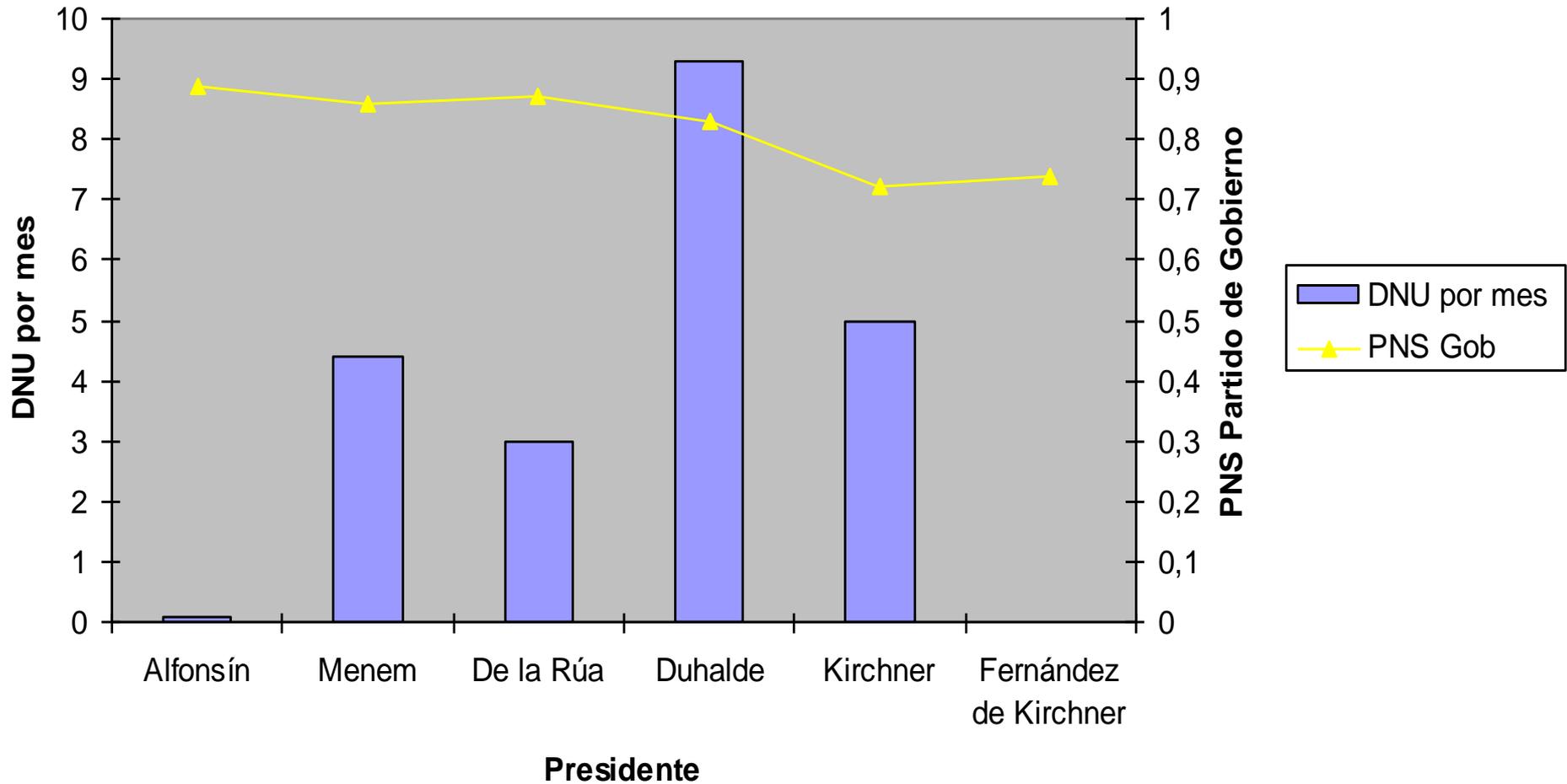
# Poderees Legislativos Positivos del Presidente

- Decreto fuerte: aprobación tácita, posibilidad de veto a rechazo del Congreso (hasta 2006), pocas restricciones temáticas
- Escasamente utilizado hasta 1989; de uso ordinario desde entonces
- Los presidentes mayoritarios peronistas emitieron más decretos que los cuasi-mayoritarios o minoritarios radicales
- Los presidentes con mayores contingentes legislativos propios emitieron más decretos
- Los presidentes cuyos partidos tuvieron menor nivel de integración emitieron más decretos

# Decretos de Necesidad y Urgencia

Presidente (*)	DNU	Meses	DNU por mes
Alfonsín	10	67	0,1
Menem	545	125	4,4
De la Rúa	73	24	3
Duhalde	158	17	9,3
Kirchner	270	53	5
Fernández de Kirchner	12	24	0.5
Promedio (**)	1068	301	3,5

# DNUs y Nacionalización del Partido de Gobierno



# Recursos Fiscales

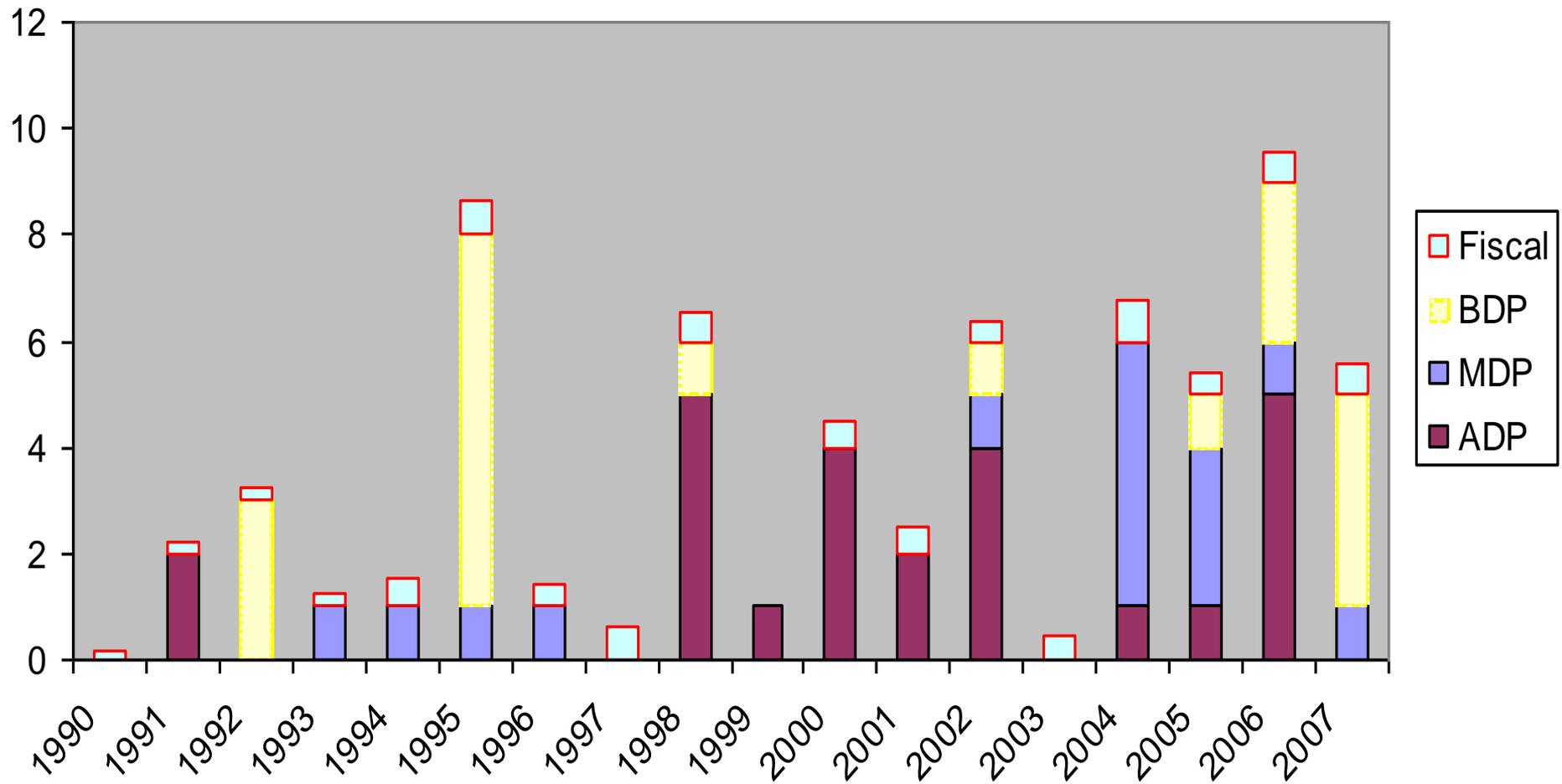
- El Presidente cuenta con transferencias intergubernamentales cuya distribución es crucial para las finanzas provinciales
- Doble lógica: discrecionalidad para el Presidente; seguridad para gobernadores
- Discrecionalidad = grado de control sobre monto, timing, distribución geográfica, pago y asignación del dinero

Presidencial / Gubernatorial	Alta	Media	Baja
Alta	ATNs FDR	Promoción Industrial Promoción No Industrial Avances Coparticipación	Coparticipación, Fondos para Desequilibrios, FONAVI, FET, FEDEI, Regalías, Fondo Conurbano, Infraestructura Social Básica
Media	Redescuentos BCRA Fondo Reforma Sector Publico Provincial	Obras Públicas Coparticipación Vial PFOs Préstamos BM-BID	Transferencias Educativas Subsidios y Compensaciones Tarifarias
Baja	Rescates con Bonos Nacionales	BOCON Rescates Sistemas Previsionales	

# Uso de los Recursos Fiscales

- Los presidentes minoritarios usaron más transferencias de alta discrecionalidad
- Los presidentes mayoritarios o cuasi-mayoritarios usaron transferencias menos discrecionales
- La productividad de legislación fiscal es proporcional al uso de recursos discrecionales

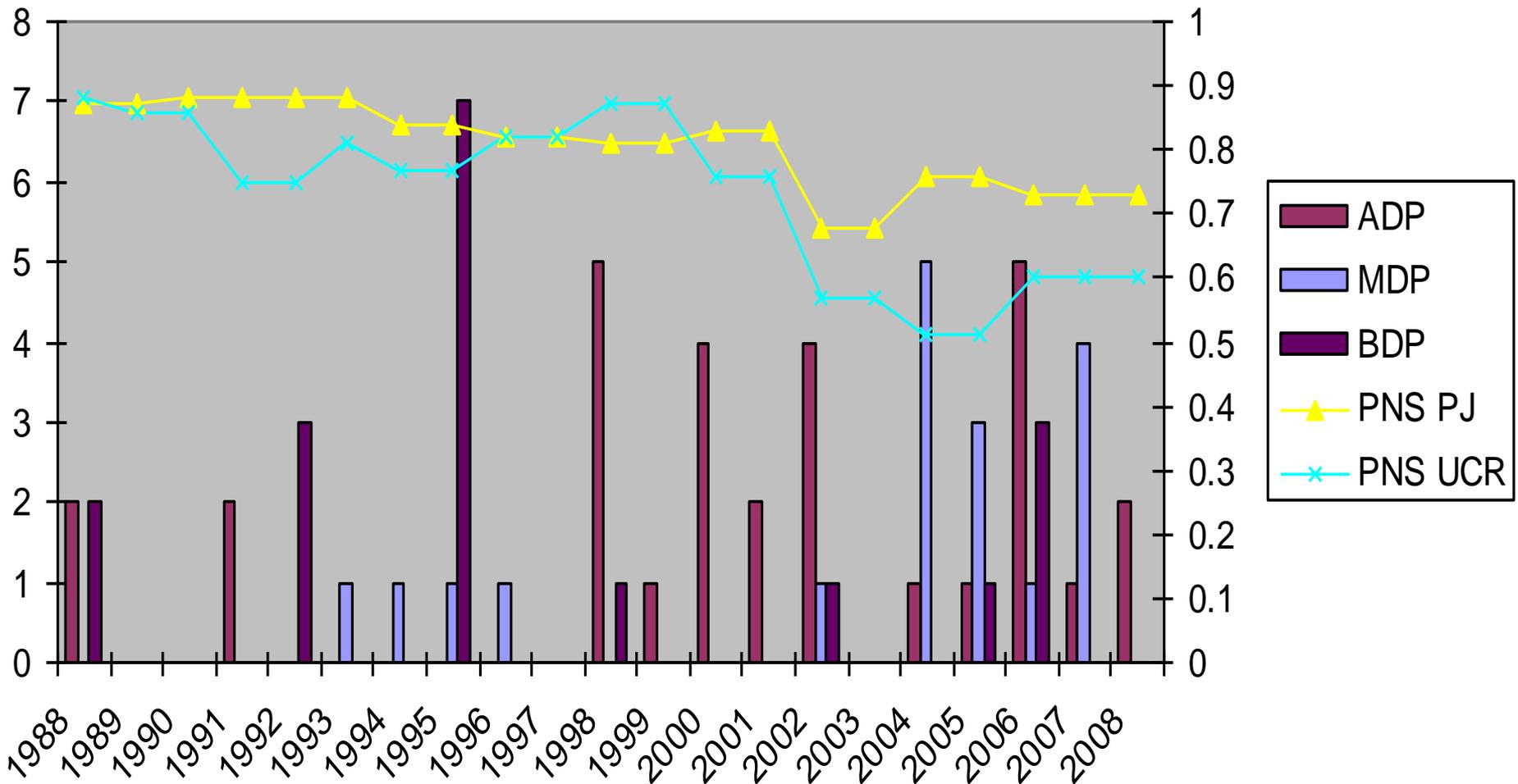
# Tipos de Transferencia y Leyes Fiscales Aprobadas



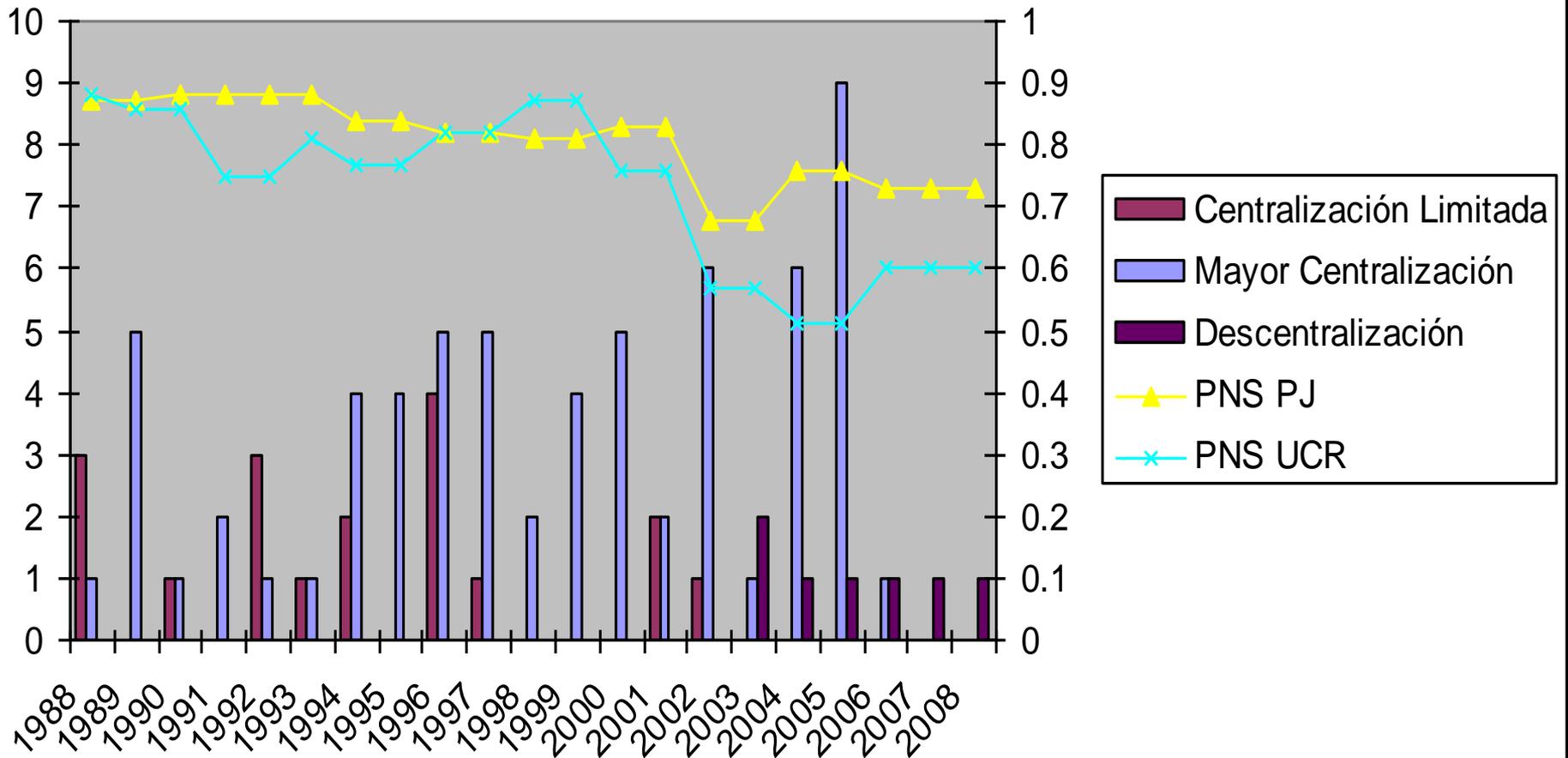
# Uso de Recursos Fiscales II

- El uso de las transferencias de alta discrecionalidad es proporcional al nivel de nacionalización del partido de gobierno
- Las transferencias altamente discrecionales pagan mayor centralización de la autoridad fiscal
- La centralización de la autoridad fiscal ha sido inversamente proporcional a la nacionalización del partido de gobierno

# Tipos de Transferencia y Nacionalización Partidaria



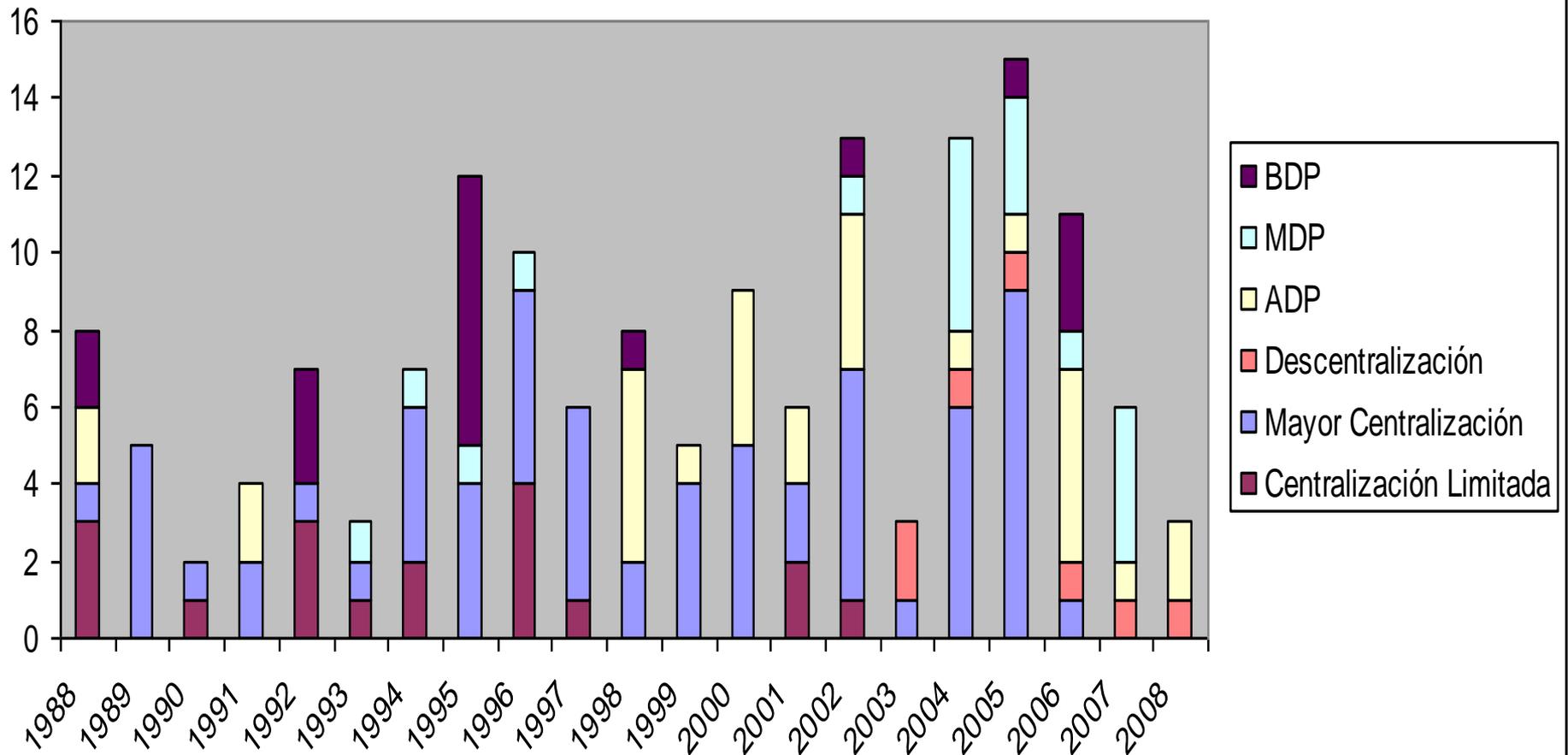
# Centralización de la Autoridad Fiscal y Nacionalización Partidaria



# Conclusiones

- El presidencialismo argentino está atravesado por dos tensiones esenciales
- Tensión recursos de gobierno / condiciones para su uso: vetos y decretos eficaces en situaciones de minoría y faccionalización pero no de alta integración del partido gobernante
- Tensión uso de recursos / régimen: las transferencias permiten centralizar la autoridad fiscal pero la extrema desnacionalización limita
- El Poder Ejecutivo tiene recursos para superar los problemas típicos de la división de poderes, pero sólo son eficaces si no destruyen la división de poderes

# Transferencias y Centralización de la Autoridad Fiscal



# Recursos Organizativos: Gabinetes

- El criterio de diseño de todos los gabinetes desde 1983 fue predominantemente partidista
- Los miembros partidistas de los gabinetes provinieron casi exclusivamente del partido del Presidente

# Composición de los Gabinetes

	Partido del Presidente	Otros Partidos	Independientes	Total	PNS
Alfonsín	26	1	4	31	0.88
Menem	26		8	34	0.86
Menem II	14		4	18	0.84
De la Rúa	18	6	3	27	0.87
Duhalde	16	2	1	19	0.83
Kirchner	17		2	19	0.72
Fernández	16		5	21	0.74
Total	133	9	27	169	