

La Insistencia Legislativa como Mecanismo de Negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo.¹

Constanza Figueroa Schibber

Por algunos años la literatura sobre sistemas presidenciales en América Latina señaló que los poderes Ejecutivo y el Legislativo no poseían incentivos para cooperar o resolver los conflictos entre ellos y, por lo tanto, la parálisis institucional era una característica fundamental en la interacción entre ambas instituciones (e.g. Linz 1988). La asidua utilización de algunas herramientas, como el decreto y el veto en manos del Presidente, fueron comprendidas por esta literatura como una falta de negociación y cooperación entre ambas instituciones, y un indicio de la fortaleza del Presidente frente al Congreso.

En contraste, en forma más reciente, se ha señalado que dada la variación institucional de los sistemas presidenciales, en la mayoría de ellos las instituciones tienen la capacidad de responder a las demandas de los ciudadanos (Crisp et. al. 2009). Además, el decreto presidencial y el veto dejaron de ser vistos como signos de falta de negociación entre las ramas de gobierno, ya que estudios indican que su utilización suele estar condicionada por las preferencias del legislativo (Aleman y Schwartz 2006, Cameron 2000, Pereira et. al. 2005, Shugart y Carey 1992).

Menor atención ha recibido la respuesta del Congreso frente a las prerrogativas constitucionales del Ejecutivo. Este trabajo busca contribuir en esta área al centrarse en la insistencia, mecanismo que permite al Congreso confirmar la sanción de un proyecto vetado por el Ejecutivo. Dentro un análisis de carácter macro-institucional, la insistencia es un ejemplo de un juego de suma cero donde el Congreso logra imponer su preferencia por sobre la del Ejecutivo. Sin embargo, a partir de un trabajo micro-institucional, este trabajo mostrará que un cambio informal en las reglas de juego parlamentario convirtieron a las insistencias en una nueva instancia de negociación entre el Legislativo y el Ejecutivo. Nos referimos a la *insistencia parcial*, que permitió al Congreso insistir, en el caso de vetos parciales, sobre *parte* de lo vetado por el Ejecutivo.

Teorías sobre la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo indican que las insistencias son eventos inusuales. La teoría de juegos con información completa, que asume que ambos actores conocen las preferencias del otro, concluye que no deberíamos observar vetos, y por lo tanto, tampoco insistencias. Aquí el presidente logra concesiones del legislativo gracias a su poder veto porque los legisladores prefieren introducir modificaciones acorde con la postura presidencial antes que la legislación sea vetada. El grado de concesión que los legisladores están dispuestos a otorgar es limitado, ya que si el Ejecutivo solicitara demasiado, una mayoría especial podría rechazar el amenazante

¹ La autora agradece comentarios recibidos sobre una versión anterior de Ana María Mustapic, Valeria Palanza, y Javier Zelaznik.

veto presidencial (e.g. Krehbiel 1998). En este contexto, presidente y congreso se anticipan a la reacción del otro - en forma de veto o insistencia-, para finalmente pasar una legislación consensuada entre ambos.

En cambio, cuando se asume que el Ejecutivo y el Legislativo poseen información incompleta sobre las preferencias del otro, la incertidumbre acerca del accionar que tomará la otra rama de gobierno lleva a que aparezcan vetos e insistencias. Las insistencias continúan siendo hechos inusuales, pero indican que el presidente y el congreso han tenido problemas al calcular el accionar del otro (e.g. Cameron 2000).

Las últimas teorías son más cercanas a lo que observamos empíricamente. El Presidente y el Congreso no tienen información perfecta; además, vetos e insistencias pueden ser utilizados en forma de amenaza, lo que incorpora mayor incertidumbre acerca del comportamiento de los actores. En Argentina entre 1874 y 2007 encontramos que casi el 37% de los vetos fueron rechazados por el Congreso. No sólo los legisladores no se anticiparon a las preferencias del Presidente al sancionar proyectos de ley que fueron vetados, sino que el Presidente no calculó la posibilidad de que el Congreso rechazara sus vetos. En comparación, en Estados Unidos, desde el primer gobierno de George Washington (1789-1797) hasta el último gobierno de George W. Bush (2001-2009), sólo el 7% de los vetos fueron rechazados por el Congreso, indicando que la cifra argentina no es ordinaria (Gerhart 2011).

El trabajo se organiza del siguiente modo. La primera parte se centra en la utilización del veto y la insistencia a través de la historia argentina, con particular atención a la primera insistencia en 1880 y luego, al desarrollo de la insistencia parcial en 1995. La segunda parte explica el trámite parlamentario que siguen las insistencias a través de datos descriptivos de aquellas que llegaron a término entre 1989 y 2007. En la tercera parte argumentamos que las insistencias pueden seguir dos lógicas -una presidencial y otra parlamentaria - de acuerdo a si enfrentan al Presidente o al Congreso, o si los legisladores tienen en cuenta el liderazgo presidencial al rechazar uno de sus vetos. El argumento se sustenta en evidencia empírica sobre el juego entre vetos e insistencias entre 1989 y 2007.

1- Vetos e Insistencias a Través del Tiempo (1880-2007)

En esta sección nos proponemos presentar una perspectiva histórica de la respuesta legislativa frente a los vetos, con centro en las insistencias desde 1874 hasta 2007. Cabe destacar que las distintas reformas constitucionales no modificaron las reglas para insistir leyes pero en cambio, afectaron al veto. La reforma constitucional de 1949 incorporó el veto parcial con promulgación que fue utilizado por el Presidente Juan Domingo Perón (1946-1952; 1952-1955) hasta su derrocamiento en 1955. En 1957 el gobierno de facto derogó las reformas constitucionales realizadas en 1949 por lo que desde allí en más, el Ejecutivo recién podría vetar en forma parcial con promulgación a partir de la reforma de 1994. En contadas ocasiones anteriores, los presidentes también hicieron uso del veto

parcial con promulgación gracias a la divergencia de opiniones en la doctrina constitucional.²

Primero describiremos cómo se desarrolló la utilización del veto y la insistencia entre 1874 y 2007. Luego describiremos el particular rol de la primera insistencia en el sistema político argentino, durante el gobierno de Avellaneda. Por último, explicaremos la innovación institucional a la que acudió el Congreso frente a la novedad del veto parcial en 1995: la insistencia parcial.

1.1- Comparación histórica sobre de la utilización de la insistencia en el sistema político³

A continuación nos centraremos en la frecuencia de vetos e insistencias desde 1874 hasta 1989 (Cuadro 1). Se pueden distinguir dos períodos; por un lado, entre 1880 y 1989, tanto el veto como la insistencia fueron utilizados como mecanismos excepcionales en la dinámica Congreso-Presidente. Por otro lado, los vetos y las insistencias comenzaron a ser utilizadas con mayor frecuencia durante el primer gobierno de Menem, hasta la actualidad.

Claramente, la existencia de insistencias depende de que haya vetos y resulta que, en gran parte de este primer período, los vetos resultaron excepcionales. Se puede decir que el poder de veto y la insistencia se desarrollaron en forma conjunta, a través de la experimentación, el contexto, y los precedentes que fueron dejando presidentes y legisladores. Bajo cuatro gobiernos, el Ejecutivo no vetó ninguna ley -L. Saenz Peña, De la Plaza, Yrigoyen, Cámpora- y bajo ocho gobiernos –ambos gobiernos de Roca, y Pellegrini, Uriburu, Quintana, Alvear, el segundo gobierno de Perón, y Lastiri- , el veto se utilizó entre una o dos oportunidades.

Hay tres casos excepcionales en donde el Presidente utilizó de manera sistemática el veto y en uno de ellos, la insistencia también fue utilizada de este modo. Las presidencias de Figueroa Alcorta y Sáenz Peña se destacaron por el incremento sorprendente en la cantidad de vetos. Sucede que en ambos gobiernos, el Congreso sancionó una gran cantidad de leyes que otorgaron pensiones y jubilaciones a los descendientes de los “guerreros” en el Paraguay (cabe recordar que la guerra de la Triple Alianza fue entre 1864 y 1870) y en ambos casos, el Ejecutivo veto gran parte de estas leyes.

Sin embargo, la estrategia de Figueroa Alcorta y de Saenz Peña fue diferente porque mientras el primero se anticipó a una respuesta adversa del Congreso y retiró 37 vetos (4

² Para un análisis sobre la problemática entre veto parcial y promulgación parcial anterior a la reforma constitucional de 1994, así como las distintas doctrinas constitucionales al respecto, ver Gelli (1992; 1994) y Badeni (1999).

³ Las leyes insistidas y sus temas fueron recolectadas en Guillermo Mollinelli (1990).

en forma parcial), el segundo no retiró ningún veto. Así, el Congreso rechazó un solo veto durante el gobierno de Figueroa Acorta y rechazó nada menos que 520 (95.24 %) vetos durante el gobierno de Saenz Peña. Es de destacar que los temas de las insistencias tratan, nuevamente, sobre pensiones y jubilaciones y unas pocas sobre obras públicas y subsidios.

El último caso de uso excepcional del veto corresponde a la primera presidencia de Juan D. Perón. Aunque en esta oportunidad no se insistió ninguna de las leyes vetadas, lo significativo es que Ejecutivo observó 270 leyes y la gran mayoría de estos vetos se dirigieron a leyes importantes, aún a propias iniciativas presidenciales, y sólo 26 vetos se relacionaron con leyes de jubilaciones o pensiones. Si se observa solamente la cantidad de vetos, se podría suponer, por un lado, que el Presidente no da lugar al Congreso y que, por otro, el Congreso, no puede imponer su preferencia a través de la insistencia o no quiere enfrentarse al Presidente. Sin embargo, es de destacar la interesante negociación entre ambos poderes ya que una vez que las leyes fueron vetadas, se sancionaron nuevas leyes incorporando las objeciones del Ejecutivo y algunos de los proyectos iniciales fueron presentados por el mismo Presidente.

Más allá de la frecuencia de vetos e insistencias, se encuentra una interesante dinámica entre el Legislativo y el Ejecutivo al tener en cuenta el tema de las leyes que insistían o si la iniciativa correspondía a los legisladores o al Presidente. En la mayor parte de las insistencias, los legisladores buscan proteger los intereses de un grupo específico, mientras que el Presidente tenía como objetivo una audiencia nacional. Por ejemplo, durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen por primera un veto total recayó sobre una iniciativa presidencial, la Ley N° 11024 (1920) sobre impuestos internos. La ley imponía un impuesto a los cigarrillos y el inciso 1° del artículo 5° sobre el cual recayó el veto, disponía disminuir el peso de cada cigarrillo con el objeto de mantener el precio al consumidor de cada cigarrillo a pesar del impuesto. Durante el gobierno de Arturo Frondizi, las tres insistencias confirmaron leyes que transferían o donaban terrenos. En la presidencia de Estela Martínez de Perón se rechazó uno de los 36 vetos, relacionado con la creación de un colegio nacional en Puerto Madryn. Por último, durante el mandato de Alfonsín también se rechazó un veto relacionado con la reincorporación de trabajadores bancarios dejados cesantes durante una huelga en 1959.⁴

A lo largo del período entre 1880 y 1989, las insistencias fueron utilizadas como un mecanismo excepcional por el Legislativo para imponer su preferencia sobre el Ejecutivo. En su mayoría, las leyes que se insisten otorgaban beneficios a individuos, grupos sociales o sectores geográficos específicos, y no buscaban imponer cierta política pública contraria a la visión presidencial. Aunque cabe destacar que la gran cantidad de

⁴ Ver el trabajo de Mustapic y Etchemendy (1999) para un estudio de caso la insistencia durante el gobierno de Alfonsín.

insistencias sobre pensiones durante los gobiernos de Figueroa Alcorta y Saez Peña, debieron afectar las arcas del estado.

En contraste, a partir del primer gobierno de Carlos Menem, los vetos y las insistencias comenzaron a ser utilizadas con mayor frecuencia. En lo que sigue del trabajo, nos centraremos en analizar las insistencias 38 insistencias - junto con los vetos, intentos de insistencias y nuevas leyes sancionadas por los legisladores que vuelven sobre los temas vetos - entre 1989 y 2007.

Cuadro 1: Cantidad de vetos e insistencias desde 1874 hasta 2007⁵

Gobierno	Mandato cumplido	Cantidad de Vetos Totales y Parciales	Cantidad de Insistencias Totales y Parciales	Vetos rechazados (%)
Avellaneda	12/10/1874 al 12/10/1880	2	1	50%
Roca	12/10/1880 al 12/10/1886	1	0	0
Juárez Celman	12/10/1886 al 06/08/1890	15	0	0
Pellegrini	06/08/1890 al 12/10/1892	1	1	100%
L. Sáenz Pena	12/10/1892 al 23/01/1895	0	0	0
Uriburu	23/01/1895 al 12/10/1898	2	0	0
Roca	12/10/1898 al 12/10/1904	2	0	0
Quintana	12/10/1904 al 12/03/1906	1	0	0
Figueroa Alcorta	12/03/1906 al 12/10/1910	302	1	0.33%
R. Sáenz Pena	12/10/1910 al 09/08/1914	546	520	95.3%
De la Plaza	09/08/1914 al 12/10/1916	0	0	0
Yrigoyen	12/10/1916 al 12/10/1922	14	1	7.14%
Alvear	12/10/1922 al 12/10/1928	2	1	50%
Yrigoyen	12/10/1928 al 06/09/1930	0	0	0
Justo	20/02/1932 al 20/02/1938	13	1	7.69%
Ortiz	20/02/1938 al 27/06/1942	6	1	16.66%
Castillo	27/06/1942 al 04/06/1943	4	0	0
Perón	04/06/1946 al 04/06/1952	270	0	0
Perón	04/06/1952 al 16/09/1955	1	0	0
Frondizi	01/05/1958 al 27/03/1962	36	3	8.33%
Illia	12/10/1963 al 28/06/1966	9	0	0
Cámpora	25/05/1973 al 13/07/1973	0	0	0
Lastiri	13/07/1973 al 12/10/1973	1	0	0
Perón	12/10/1973 al 01/07/1974	7	0	0

⁵ Tomamos que una insistencias se atribuye a un gobierno cuando se rechaza un veto de firmado por dicho Presidente, aun cuando la insistencia sea finalmente aprobada en el gobierno siguiente. Esto sucede en algunas insistencias del gobierno de De la Rúa. Ver Anexo para más detalle.

Martínez de Perón	01/07/1974 al 24/03/1976	36	1	2.77%
Alfonsín	10/12/1983 a 07/07/1989	49	1	2.04%
Menem	08/08/1989 al 07/07/1995	109	14	12.84%
Menem	08/07/1995 al 10/12/1999	86	16	18.06%
De la Rúa	10/12/1999 al 20/12/2001	46	6	13.04%
Rodríguez Saa	20/12/2001 al 31/12/2001	2	0	0
Duhalde	01/01/2002 al 25/05/2003	35	2	5.71%
Kirchner	25/05/2003 al 10/12/2007	37	0	0
Total	1874 a 2007	1527	570	37.3%

Fuente: Elaboración propia sobre datos recolectados en: Guillermo Mollinelli (1990), Lerman y García (2003), y Base de Datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1983-2011).

1.1-La primera insistencia y la legislatura rebelde

La primera insistencia, ciertamente olvidada, cumplió un papel especial en la historia de la República Argentina. Sucedió en agosto de 1880, bajo el gobierno de Nicolás Avellaneda (1874-1880), respecto de la Ley 1026 (1880) que tenía por objeto intervenir la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Aquí las preferencias del Congreso de la Nación y del Poder Ejecutivo resultan claras ya que mientras el primero buscaba intervenir una legislatura que consideraba “rebelde”, el Presidente prefería seguir un camino conciliador.

Es importante comprender las circunstancias que llevaron a este conflicto entre poderes. Por aquellos años el poder nacional se imponía sobre las provincias del interior pero no sobre Buenos Aires. Entre 1978 y 1979 los gobernadores del interior vinculados con Julio A. Roca –por entonces Ministro de Guerra a cargo de la Campaña del Desierto- se consolidaron en una Liga de Gobernadores y advertían “que el camino para adquirir mayor “peso” político consistía en acelerar el proceso de nacionalización de Buenos Aires” (Botana 1994, p. 34). En febrero de 1880 las elecciones legislativas mostraron que Roca tenía el apoyo de todas las provincias salvo Buenos Aires y Corrientes y en abril, Roca resultó electo Presidente.

Carlos Tejedor, gobernador de la Provincia de Buenos Aires, se dispuso a desconocer la victoria de Roca, y declaró “huéspedes” de su provincia a las autoridades nacionales residentes en la Ciudad de Buenos Aires. En junio comenzó de la insurrección armada y el Congreso, la Presidencia y la Corte Suprema de la Nación debieron retirarse al pueblo de Belgrano, en las afueras de la ciudad. Luego de días de intensa lucha armada, ambas partes llegaron a un acuerdo que incluyó la rendición de Carlos Tejedor y su renuncia al gobierno provincial, la asunción en su lugar del vicegobernador José María Moreno y la permanencia de la Legislatura provincial.

Sin embargo, la Liga de los Gobernadores y el Ejército consideraron que la Legislatura bonaerense era “rebelde”, ya que había apoyado a Tejedor en la lucha armada (Cortés Conde y Gallo 1967). Así, casi un mes después del acuerdo firmado por el Presidente, el Congreso sancionó la Ley 1026 con el objetivo de intervenir la Legislatura de Buenos Aires. La iniciativa fue presentada por el Senado y se aprobó sobre tablas el 11 de agosto de 1880. Durante el debate, el Senador Argento avaló el proyecto al señalar que la Legislatura había sancionado “leyes que se rebelaban contra la autoridad nacional” y había “contribuido con su presencia á que se cometiesen todas las agresiones á los derechos de la Nación que se vieron durante el tiempo del doctor Tejedor” (DSS 11/08/1880). Pocos se opusieron al proyecto, como el senador Vélez quien sostuvo que el proyecto no iba “á fundar la paz” sino que levantaría “un partido en Buenos Aires, sobre otro partido, derrocado completamente, poniendo (...) fuego y chispas que incendiarán Buenos Aires (DSS 11/08/1880). Por su parte, la Cámara de Diputados otorgó sanción definitiva al proyecto en una sesión secreta.

Al día siguiente de sancionada la iniciativa, el Presidente Avellaneda presentó su renuncia al Congreso de la Nación. A pesar de que Avellaneda no explicaba las razones de su renuncia en el mensaje al Congreso, en la Asamblea Legislativa convocada para su consideración el 13 de agosto de 1880, varios legisladores se ocuparon de resaltar lo obvio: se relacionaba con la intervención de la Legislatura provincial. Aunque los legisladores dejaron sentada su posición en favor de continuar con la intervención de la legislatura bonaerense, decidieron no aceptar la renuncia, lo que llevó al Ejecutivo a vetar la Ley 1026.

El Congreso insistió rápidamente la ley. Ambas cámaras lo hicieron sobre tablas y casi por unanimidad. En el debate, el Senador Rocha reclamó que se insistiera la ley “en nombre de la paz pública, en nombre de un sentimiento conservador, para que los partidos políticos comprendan que tendrán que perder todas sus posesiones el día que empleen medios de fuerza” (DSS 17/08/1880).

Finalmente, el 21 de agosto las tropas del ejército disolvieron la legislatura de la provincia. A su vez, el vicegobernador renunció y en su lugar se nombró un interventor federal. Un mes después el Congreso de la Nación disponía la federalización de la Ciudad de Buenos Aires. Así, la primera insistencia enfrentó al Ejecutivo y el Congreso a propósito de posiciones opuestas sobre cómo resolver el conflicto con la provincia de Buenos Aires. Las divergencias se resolvieron de acuerdo con los mecanismos institucionales existentes para este tipo de situaciones, el veto presidencial y su rechazo por parte del Congreso a través de la insistencia.

1.3 Innovación en las prácticas parlamentarias: la insistencia parcial

A mediados de la década de noventa, al finalizar el período de emergencia económica, el Congreso comenzó a recuperar sus facultades legislativas. El Ejecutivo y el Legislativo

comenzaron a negociar acerca de los proyectos de ley y, el Congreso, comenzó a intervenir más en el diseño de las políticas públicas (Llanos 1998). Los legisladores comenzaron a incorporar mayores modificaciones a los proyectos del Ejecutivo y, frente a ello, el Ejecutivo comenzó a utilizar el veto parcial en forma sistemática. De acuerdo con Ana María Mustapic y Natalia Ferretti (1995, p. 15), en estos casos “el veto no sólo refleja algún tipo de conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso sino que cumple una función más: la de operar como un mecanismo que frena la capacidad revisora y, por consiguiente, de control que el Congreso posee sobre los proyectos enviados por el Ejecutivo”.

Con el veto parcial el Ejecutivo intentó frenar en parte la intervención del Congreso en su agenda de gobierno. Sin embargo, encontramos una innovación institucional frente al veto parcial: la insistencia parcial. Si el veto parcial “frena la capacidad revisora” del Congreso, la insistencia parcial busca reafirmar esta prerrogativa del Congreso al ampliar las instancias de negociación entre ambos poderes. A su vez, la insistencia parcial, permitió que el Congreso continuar la negociación sobre el texto de los proyectos del Ejecutivo en lugar de insistir en forma total y enfrentarse con Ejecutivo.

La insistencia parcial fue una innovación legislativa que sólo requirió de un cambio informal en la práctica parlamentaria. La reforma de 1994 introdujo como prerrogativa del Poder Ejecutivo Nacional el veto parcial con la autorización para promulgar las secciones no vetadas de la ley. Dicha reforma abrió una ventana de oportunidad para que el Legislativo innovara en el proceso de insistencia de un la ley. Se planteó un intenso debate: si el Poder Ejecutivo puede observar en forma parcial una ley, ¿puede el Legislativo rechazar en forma parcial un veto?

A pesar de que la primera insistencia parcial fue al Presupuesto de 1994, el debate más intenso se produjo a propósito de la insistencia parcial de la ley de “Patentes de Invención y Modelos de Utilidad”. La decisión de insistir en forma parcial la tomó el Senado y, cuando pasó a la Cámara baja, algunos diputados cuestionaron su constitucionalidad. El diputado Duradoña y Vedia (Ucedé, Corrientes) citó a Nicolás Matienzo para explicar que sólo se puede insistir sobre la versión original completa de la ley, de lo contrario, se debe sancionar otra ley que tenga en cuenta las observaciones del Ejecutivo. Ante las críticas, el bloque oficialista, explicó que se debe

“...leer el artículo 83 bajo la luz de los que quisieron exponer nuestros Constituyentes de 1853, pero también con el espíritu de la reforma de 1994. Bajo ningún punto de vista podemos aceptar una interpretación estática, anclada en el pasado, (...) porque a lo mejor eso podrá servir para la cátedra universitaria pero lamentablemente no sirve para sancionar las leyes que un Estado moderno necesita” (DSD 23/05/1995) .

El diputado Maqueda (PJ, Córdoba) agregó, que el diputado Duradoña y Vedia olvidaba que

“...hay jurisprudencia pasiva, tanto parlamentaria como jurisdiccional, que expresa que cada poder del Estado interpreta la Constitución. En este caso nosotros somos el poder del Estado, y con el voto de los dos tercios, vamos a interpretar si este procedimiento es constitucional y vamos a sentar jurisprudencia para el futuro” (DSD 23/05/1995).

Tiempo después, en la insistencia parcial de la Ley 25471 de “Propiedad Participada para los ex-agentes de YPF” el diputado Lafalla (PJ, Mendoza) argumentó que la Cámara, al aceptar en forma parcial el veto del Poder Ejecutivo,

“hace uso de esta facultad en los mismo términos que lo ha hecho el Poder Ejecutivo (...) El Poder Ejecutivo tiene la potestad de observar total o parcialmente las normas que dicta el cuerpo. En este sentido, puede observar artículos o párrafos enteros, haciendo uso del derecho a veto que posee. Del mismo modo, la Cámara tiene derecho a insistir en su sanción aceptando o rechazando distintos artículos” (Versión Taquigráfica HCDN 08/08/2002).

La insistencia parcial facilita, en parte, el rechazo de vetos parciales. Mientras el veto total perjudica por igual a todos aquellos legisladores que buscaban la sanción de la ley, el veto parcial afecta a un grupo de legisladores. Además, las secciones vetadas pueden dividir a aquellos legisladores que desean insistir sobre la sanción original del proyecto. En estos casos la insistencia parcial permite incorporar a la agenda legislativa aquello sobre lo hay que amplio consenso, y desechar aquello que dividiría a los legisladores.

En lo que sigue, veremos cómo la insistencia parcial abrió una nueva instancia de negociación entre ambas ramas de gobierno. En palabras del Senador Snopek (PJ, Salta), la insistencia parcial es substancial “porque si no [la relación con el Ejecutivo] sería un diálogo de sordos ya que algún error que se haya podido escapar puede ser aceptado por esta vía. Y en eso errar es humano” (DSS, 05/07/1995).

2- Características Generales del Trámite Parlamentario de las Insistencias (1989-2007)

El trámite de las insistencias es similar a aquel que siguen los proyectos de ley, con dos dificultades especiales. Primero, para confirmar la sanción de la ley y por lo tanto, rechazar el veto del Ejecutivo, tanto la Cámara de origen como la Cámara revisora deben reunir una *mayoría de dos tercios* de votos. La Constitución no especifica si las dos terceras partes de los votos deben ser sobre los miembros presentes o sobre la cantidad de miembros totales de la cámara; sin embargo, a partir del análisis empírico notamos que es la primera acepción la que se toma como correcta para ambas cámaras (Schinelli 1996).

Segundo, ambas cámaras deben confirmar la sanción del proyecto de ley en un plazo menor a los dos años; de lo contrario, el tema pierde estado parlamentario.⁶

A partir de datos empíricos ilustraremos algunas características del proceso parlamentario que sigue la insistencia legislativa. Nos centraremos en tres problemas que deben sortear los legisladores interesados en rechazar un veto presidencial; primero, incorporar el tema de la insistencia en la agenda legislativa. Segundo, alcanzar la mayoría de dos tercios de los presentes en cada cámara. Tercero, aprobar la insistencia antes de que caduque su estado parlamentario.

El legislador o legisladores interesados deben intentar incorporar la insistencia legislativa en la agenda de la cámara a través de un despacho favorable de las comisiones pertinentes o mediante la aprobación en el recinto de una moción de tablas o de preferencia para que se habilite su tratamiento sin el despacho de la comisión. Aquí debemos incorporar una distinción, porque hasta 2006, las comisiones encargadas de emitir un despacho eran aquellas a las que el proyecto de ley había sido girado antes de ser sancionado. A partir 2007, las insistencias sobre vetos parciales deben ser consideradas por la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26122). Esto otorga un importante poder de veto a dicha comisión, cuya composición es de particular interés al Presidente porque también está encargada de dictaminar sobre los decretos de necesidad y urgencia.

Sobre aquellas insistencia que llegaron a término, el Cuadro 2 revela que la gran mayoría siguieron un proceso extraordinario porque fueron impulsadas a través de una *moción sobre tablas* o una *moción de preferencia*. Recurrir a estos mecanismos extraordinarios puede considerarse un indicio de consenso entre los legisladores presentes, ya que para ser aprobados necesitan el apoyo de las dos terceras partes de los presentes.⁷ Los datos también muestran que, en Diputados, el 66.6 % de las insistencias exitosas fueron consideraras mediante una moción y, en el Senado, 87.1%.

Cuadro 2: Procedimientos para solicitar las insistencias que prosperaron*

Procedimiento utilizado		Diputados	Senado
Extraordinario	Sin despacho	23	29
	Con despacho por unanimidad	3	5
Ordinario	Despacho por unanimidad	12	5

⁶ El artículo 3° de la Ley 13640 y sus modificatorias prescribe que “los proyectos de ley o parte de ellos que el Poder Ejecutivo devuelva observados en uso de la facultad que le acuerda el art. 72 de la Constitución Nacional, que el Congreso no confirme en el año parlamentario que fueron devueltos o en el siguiente, se tendrán por caducados”.

⁷ La moción de preferencia debe ser aprobada con las dos terceras partes de los votos emitidos si no tiene despacho de comisión, y la mayoría absoluta si posee despacho de comisión. Todos los casos en estudio no contaban con el despacho de la comisión.

	Despacho con disidencias	1	0
--	--------------------------	---	---

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos recolectados los Diarios de Sesiones y Órdenes del Día correspondientes.

*La insistencia parcial de la Ley 250623 confirmó la sanción de dos artículos en fechas diferentes, por esta razón el total de ambas columnas es 39 y no 38, la cantidad de insistencias.

Una vez que la insistencia ingresa en la agenda parlamentaria, debe reunir el apoyo de dos tercios de los presentes para ser aprobada. De esta manera, el Poder Ejecutivo sólo debería persuadir a un tercio de los legisladores *presentes* en una cámara para que su veto no logre ser rechazado. En cambio, aquellos legisladores que desean rechazar el veto deben convencer a las dos terceras partes de cada cámara que los apoyen. Un detalle no menor es que en caso de que los legisladores oficialistas formen parte de la coalición a favor de la insistencia, ello podría ser visto como un desafío al liderazgo presidencial.

En el Cuadro 3 observamos que las insistencias son aprobadas en ambas cámaras casi por la unanimidad de los presentes. A su vez, esto indica no sólo consenso entre los presentes, sino también el apoyo del bloque oficialista al rechazo del veto.

Cuadro 3: Resultado de las votaciones nominales en las insistencias por Cámara*

Resultado de la votación	Diputados	Senado
Unanimidad	8	34
Más del 95 % de los votos afirmativos	20	3
Entre el 90 y el 95 % de los votos afirmativos	5	1
Entre el 85 y el 90 % de los votos afirmativos	1	1
Total	35	39

Fuente: Elaboración propia sobre de los Diarios de Sesiones y las Versiones Taquigráficas correspondientes

*La insistencia a la ley 25063 posee dos votaciones nominales en cada cámara por lo que se contó dos veces en el cuadro. No hubo votaciones nominales en 5 insistencias en la Cámara de Diputados.

Por último, en cuanto a la demora para insistir una ley, puede observarse en el Cuadro 4 que más de la mitad fueron aprobadas en menos de un año; un período corto para los tiempos que maneja el Congreso. Aquellas leyes que se insistieron rápidamente parecen corresponder a casos en los que los legisladores querían aprovechar una oportunidad para plantarse frente al Ejecutivo y dejar sentada su posición frente a los votantes. Por ejemplo, en el caso del “Régimen Nacional del Teatro”, la insistencia se llevó a cabo en ambas Cámaras el mismo día por la fuerte presencia del tema en los medios de comunicación y por la presión de la Asociación Argentina de Actores, entre otros grupos

de interés (DSD 23/04/1997; DSS 23/04/1997). Un caso distinto fue la insistencia de los presupuestos, que debió realizarse en el corto plazo, de lo contrario perdía vigencia el presupuesto y la posibilidad de incorporar ciertas partidas en su ejecución.

En cambio, una de las leyes que más tardó en insistirse fue la 25228 de “Transferencia de un inmueble a la Agrupación Juvenil de Montaña”. Mientras el Ejecutivo la vetó en diciembre de 1999, la Cámara revisora la insistió en octubre de 2001, casi dos años después. Ello no significa que no hubiera consentimiento sobre el tema, porque en la Cámara de origen fue aprobada por unanimidad y en la Cámara revisora con el 98.22 % de los votos, sino que el tema simplemente no requería apuro.

Cuadro 4: Tiempo que tardó el Congreso en aprobar las insistencias *

Tiempo que estuvo el proyecto de ley en el Congreso hasta que se confirmó su sanción en ambas cámaras	Cantidad de proyectos de ley
menos de 1 mes	8
1 mes hasta 6 meses	20
6 meses a 1 año	8
1 año a un año y medio	1
Más de un año	1
Total	38

Fuente: Elaboración propia sobre datos recolectados en la Base de Datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y los decretos correspondientes.

* Se tiene toma en cuenta la fecha del veto del Ejecutivo y la fecha de aprobación de la insistencia en la Cámara revisora.

En suma, las insistencias que superaron el problema de la mayoría ampliada y la disciplina partidaria al momento de la votación en el recinto y el límite temporal para hacerlo, lograron un alto nivel de consenso. La solicitud de las insistencias mediante mociones y su aprobación casi unánime indica que existe un acuerdo previo entre los legisladores oficialistas y opositores en el momento de rechazar un veto del Ejecutivo. A pesar del consenso que marcaron a las insistencias, dado que sólo el 14% de los vetos fueron rechazados entre 1989 y 2011, el proceso parlamentario que deben transitar es ciertamente costoso. También, en algunas circunstancias, puede suceder que renovaciones parlamentarias o cambios en el contexto político, lleven a los legisladores a centrar sus esfuerzos en nuevos proyectos de ley.

3. Insistencias: lógica presidencial y lógica parlamentaria

Resulta pertinente diferenciar entre aquellas insistencias donde el proyecto sancionado –y luego vetados e insistido- haya sido presentado por legisladores, de aquellos presentados

por el Ejecutivo. Teniendo en cuenta estas diferencias mostraremos que, en el marco de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, las insistencias a los proyectos de los legisladores y a los del Ejecutivo no siguen la misma lógica. Tal como señala Ana María Mustapic (2000), en el presidencialismo argentino conviven una lógica presidencial y una parlamentaria. Seguiremos este argumento al decir que las insistencias, de acuerdo a su origen institucional, siguen dos lógicas distintas.

Las insistencias a proyectos de ley de los legisladores siguen una *lógica presidencial* porque enfrentan al Congreso y al Presidente, a pesar de que los temas de las insistencias no compiten con la agenda de políticas del gobierno ni perjudiquen el liderazgo presidencial. En general, las insistencias sobre iniciativas de los legisladores otorgan beneficios distributivos -tal como transferencias de terrenos o exenciones impositivas. Es decir que en el momento de dar lugar a su función representativa “los legisladores se muestran dispuestos a utilizar al máximo sus atribuciones constitucionales” (Mustapic 2000, p. 593).

En cambio, las insistencias sobre iniciativas del Ejecutivo siguen una *lógica parlamentaria* porque los legisladores sí tienen en cuenta el liderazgo presidencial y buscan abrir espacio para la negociación a través de la insistencia. El Presidente sólo utiliza el veto parcial para desechar secciones de su proyecto sancionado y, en general, rechaza ciertas modificaciones incorporadas por los legisladores. Los legisladores oficialistas son quienes llevan adelante el trámite de las insistencias, y en estos casos prima la insistencia parcial. Es decir que no insisten sobre todo lo vetado por el Presidente.

En lo que sigue nos centraremos, primero, en aquellas insistencias sobre iniciativas de los legisladores, y luego, en aquellas insistencias sobre iniciativas presidenciales.

3.1 Las insistencias sobre proyectos de los legisladores

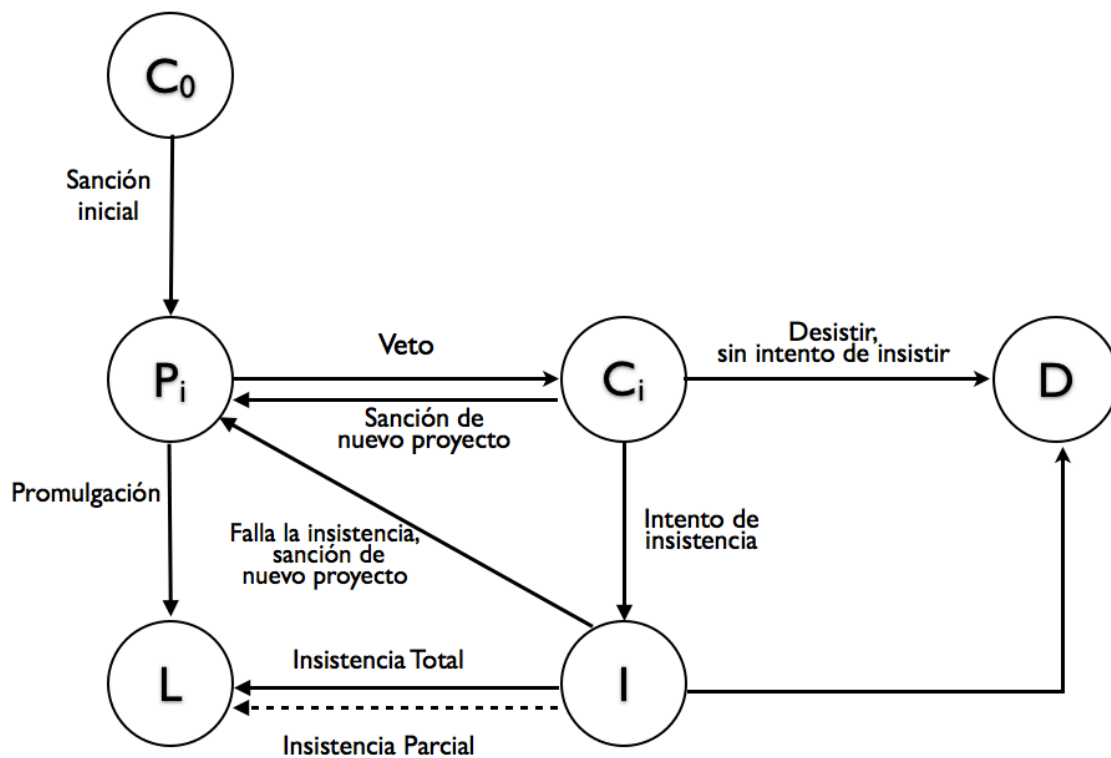
Sobre 1542 iniciativas de los legisladores sancionadas entre 1989 y 2007, 244 (14%) fueron vetadas por el presidente y los legisladores lograron rechazar 31 (12.7%) de los vetos.⁸ Al discriminar entre vetos totales y vetos parciales, resulta claro que los últimos tienen una tasa de rechazo menor. De las 138 iniciativas de los legisladores fueron vetadas en su totalidad, el Congreso insistió sobre 22 (16%); mientras que de aquellos 105 proyectos vetados en forma parcial, los legisladores insistieron 8 (7.6%).

Para analizar los datos con mayor facilidad utilizaremos un diagrama basado en el modelo de Cameron (2000, p. 41-48) para el estudio de los vetos en los Estados Unidos. El diagrama 1 comienza de la siguiente manera; primero el Congreso (C₀) sanciona un

⁸ Se consideran desde la primera iniciativa sancionada que promulgó Menem en julio de 1989 (Ley 23681) hasta la última que se promulgó bajo el gobierno de Kirchner en diciembre de 2007 (Ley 26331).

proyecto y lo presenta al Ejecutivo (P_i). El proceso queda en manos de Presidente, quien tiene la posibilidad de promulgar el proyecto o vetarlo en forma parcial o total.⁹ En caso que lo promulgue el proyecto es convertido en ley (L) y aquí termina el juego entre los actores. En cambio, si el Presidente decide vetar el proyecto, el proyecto - en parte o en su totalidad- vuelve al Congreso (C_i), quien puede tomar tres distintos caminos. Primero, el Congreso puede desistir de rechazar el veto (D), por lo que la negociación termina. Segundo, puede sancionar un nuevo proyecto y presentarlo al Ejecutivo (P_2), quien tendría que volver a tomar una decisión sobre su promulgación. Por último, el Congreso puede intentar rechazar el veto e insistir sobre la sanción original del proyecto (I), y si el intento de insistencia prospera el texto original del proyecto es aprobado (L). Aquí, si el veto fue parcial, el Congreso tienen la posibilidad de insistir en forma total o en forma parcial. Si la insistencia no prospera, el Congreso puede presentar un nuevo proyecto de ley al presidente y comenzar de nuevo el proceso de negociación.

Diagrama 1: Modelo de la Negociación de Vetos e Insistencias sobre proyectos iniciados por los legisladores



⁹ El subíndice indica el número de veces que P y C participan en la secuencia.

Al centrarnos en la interacción entre Presidente y Congreso sobre vetos totales, encontramos que de 138 vetos totales, la cámara de origen *intentó* rechazar el 21.3 % (29). Los intentos de insistencia corresponden a casos en los que la cámara de origen aprobó la insistencia y la envió a la cámara revisora.¹⁰ El 76 % (22) prosperó, es decir que la cámara revisora acompañó en la decisión y el veto fue rechazado, indicando que los legisladores se anticipan a las preferencias del resto de los legisladores y evitan involucrarse en un costoso procedimiento, como es la insistencia, si no esperar alcanzar su aprobación. También indica que los líderes de bloque estuvieron de acuerdo con las insistencias.

Sobre los 7 intentos de insistencia que fracasaron en la cámara revisora, encontramos un caso de lo que Cameron (2000) llama ‘sequential veto bargaining’ o ‘negociación de veto en secuencia’. Cuando el Congreso sanciona y el Presidente veta distintas leyes sobre el mismo tema, se forma una secuencia que negociaciones entre ambos actores: el Congreso mueve en el Diagrama 1 de intentar insistir (I) a presentar un nuevo proyecto al Ejecutivo (P₂), quien lo puede vetar y dar comienzo de nuevo a esta secuencia. El caso empírico involucró al diputado Eduardo Abalovich (UCR, Santiago del Estero), quien en 1997 logró que se sancione un proyecto de su autoría para crear la oficina de aduanas en Santiago del Estero (Ley 24873); sin embargo, el Ejecutivo la vetó en forma total. En 1999 Abalovich presentó el mismo proyecto de ley, y hacia fin de año, el Congreso lo volvió a sancionar (Ley 25204). Pero el ahora presidente De la Rúa lo vetó en forma total y, finalmente, el diputado pareció desistido sobre el tema.

Al centrarnos sobre aquello que el Congreso no intentó insistir, observamos que los legisladores no se dieron por vencidos, porque también volvieron a presentar proyectos de ley con la intención de volver a sancionar una ley sobre aquello vetado. Así, encontramos 9 leyes sancionadas que vuelven sobre los mismos temas vetados.¹¹ Un ejemplo es la Ley 25818 presentada por Eduardo Menem (PJ, La Rioja) en el Senado declarando en estado emergencia agropecuaria a ciertos departamentos de las provincias de La Rioja y San Juan. Este proyecto fue vetado en forma total por el Ejecutivo en diciembre de 2003. En diciembre de 2004, Eduardo Menem logró sancionar un segundo proyecto de su autoría declarando en estado de emergencia agropecuaria a la provincia de La Rioja (Ley 26009), que fue promulgado por el Ejecutivo. Sin embargo, esfuerzos de legisladores de San Juan fracasaron, lo que podría suponer que no contaron con el apoyo de legisladores ligados al gobierno para la aprobación de sus proyectos.

¹⁰ Los legisladores pueden solicitar insistencias a través de distintos mecanismos. Al contar la cantidad de proyectos de resolución, mociones, y dictámenes favorables de comisiones, se puede observar que la *intención* de insistir sobre la sanción de un proyecto. Así, encontramos 57 pedidos de insistencia de distinta forma - en su mayoría proyectos de resolución -, que no fueron considerados por la cámara de origen.

¹¹ La cantidad de proyectos de ley presentados y no sancionados es mucho mayor. Dada la gran cantidad de proyectos iniciados bajo el período (más de 50,000), es muy difícil ser exhaustivo en este aspecto, por lo que el análisis se limita a aquellos proyectos sancionados.

En contraste, al enfocarnos en la interacción entre Ejecutivo y Legislativo sobre vetos parciales, notamos que la probabilidad de éxito de la insistencia disminuye considerablemente. Sobre 105 iniciativas de los legisladores vetadas en forma parcial, se intentó rechazar el 12.4% (13). De estos intentos de insistencia el 61.5% (8) prosperó y el 38.5% (5) restante fracasó. De este modo, la probabilidad de que se rechace un veto parcial con éxito es del 8%, mientras que de probabilidad de rechazar con éxito un veto total es 16%.

Esto no es sorprendente, dado que la promulgación parcial permite que las preferencias de algunos legisladores permanezcan intactas con relación al proyecto y, las de otros, se perjudiquen. Ello dificulta conseguir el apoyo suficiente para insistir o intentar insistir las partes del proyecto sancionado que el Ejecutivo desechó. Aunque los legisladores desarrollaron la insistencia parcial, esta parece estar reservada para las iniciativas presidenciales que son vetadas por el mismo presidente, porque en el caso de iniciativas de los legisladores, de 31 insistencias, sólo dos fueron insistencias parciales.

La primera insistencia parcial fue ‘parcial’ en la práctica, pero total en espíritu. El Ejecutivo había vetado una frase del artículo 10 y dos incisos del artículo 11 de la Ley 25174 de “Régimen de fomento de la lucha antigranizo”, pero uno la diputada Zuccardi (Frepaso, Mendoza), quien había presentado el proyecto original, propuso no insistir sobre el artículo 10 porque hacía “referencia a un tema de posiciones arancelarias, que ya ha sido modificado por imperio del paso del tiempo” (Versión Taquigráfica 06/04/2000). Así, se descartó insistir parte del proyecto y confirmar los dos incisos restantes que otorgaban exenciones impositivas.

Entonces, la verdadera excepción es la segunda insistencia parcial. Se trata de la Ley 24485 que modificó la Carta Orgánica del Banco Central y la Ley de Entidades Financieras para crear un “Sistema de Seguro de Garantía de los Depósitos Bancarios”. El Ejecutivo la promulgó en abril de 1995 y vetó una frase del primer artículo y el artículo 7°. El mismo día, se publicó el decreto reglamentario de la ley. Tres meses después los senadores decidieron insistir el artículo 7°, que creaba en el ámbito del Poder Legislativo una Comisión Bicameral de control del sistema que había puesto en práctica la misma ley. Esta insistencia sigue una lógica presidencial ya que los legisladores buscaron proteger su funcionar representativa en un momento en el que la transparencia y control del gobierno comenzaba a ser un tema fundamental para un sector de los votantes.

En los casos de vetos parciales, los legisladores también pueden intentar sancionar un proyecto de ley incluyendo aquello vetado. Al centrarnos en aquellos 5 proyectos sobre los que el legislativo intentó insistir, pero finalmente fracasó, encontramos un proyecto sancionado que vuelve sobre lo vetado por el presidente. El Ejecutivo había vetado en forma parcial la ley 24758 que declaraba área de conservación un inmueble en la provincia de Salta. Frente al fracaso de la insistencia, el senador Julio Millán (PJ, Salta),

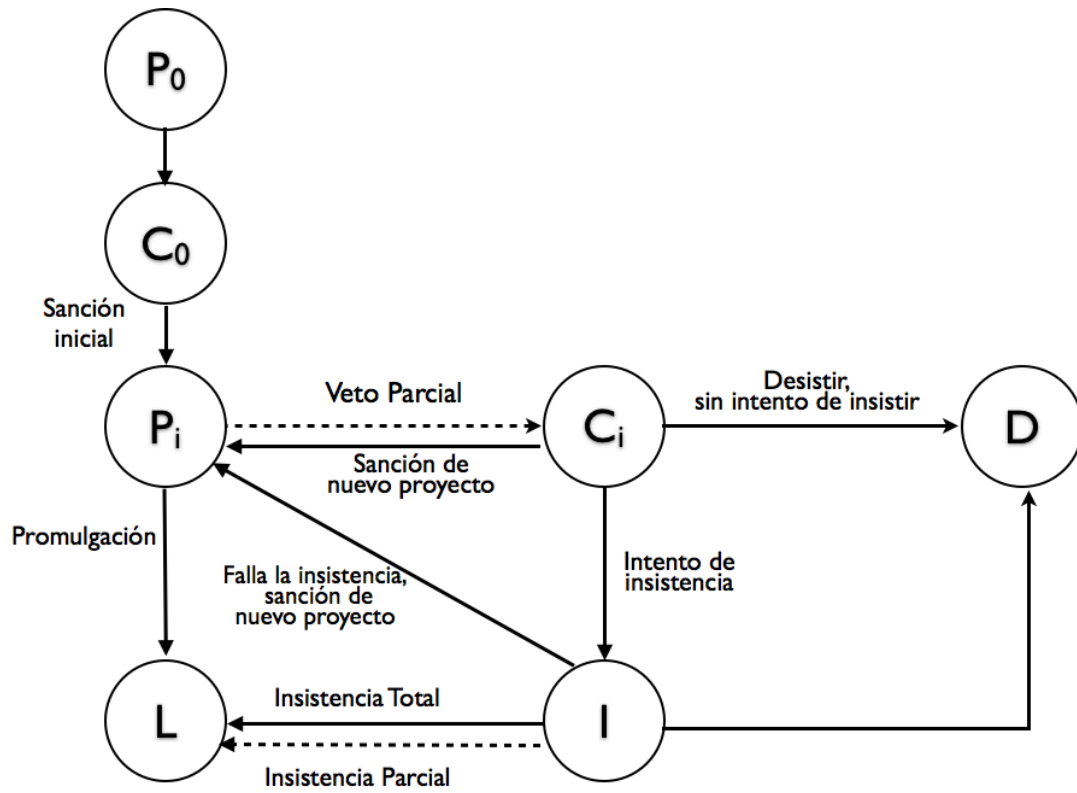
quien había presentado el proyecto original, presentó otro proyecto para modificar la ley 24758 para dejar sin efecto el veto parcial. Este proyecto fue sancionado y promulgado, y autorizó al Ejército Argentino a aplicar la Ley 24758 (Ley 25339).

En resumen, dado que la mayor parte de los proyectos de los legisladores sancionados tratan temas locales (Bonvecchi y Mustapic **CITA**), es de esperar que este tipo de proyectos se encuentren entre los más vetado e insistido. Ciertamente, el veto parcial otorga una ventaja al Ejecutivo, ya que puede eliminar secciones de los proyectos aprobados. Sobre este tipo de vetos, el Congreso no es tan exitoso en aprobar insistencias. En cuanto a los vetos totales, el Congreso tiene mayor éxito, no sólo en la aprobación de insistencias, sino también en la aprobación de nuevos proyectos de ley que vuelven sobre aquello vetado. Entre insistencias y nuevos proyectos sancionados, el Congreso impuso su preferencia sobre casi el 24% de los vetos totales.

3.2 Las insistencias sobre proyectos del Ejecutivo

A continuación analizaremos las insistencias sobre vetos a iniciativas presidenciales. Utilizaremos una variante sobre el Diagrama, ya que el Presidente nunca utiliza el veto total sobre sus iniciativas sancionadas. En el Diagrama 2 notamos que el Ejecutivo (P_0) es quien inicia el proceso, al presentar una iniciativa al Congreso. Los casos que nos interesan son aquellos en el que el Congreso sanciona la iniciativa y la envía al Presidente (P_1). El Ejecutivo puede promulgar el proyecto en su totalidad (L), o descartar aquello que no es de su preferencia y promulgar el resto. Frente a un veto parcial, los legisladores pueden decidir aceptarlo (Desistir), intentar insistir en la sanción original del proyecto (I), o presentar un proyecto de ley sobre el tema vetado. La particularidad es que los legisladores siempre tienen la opción de insistir en forma parcial o total, ya que todos los vetos son parciales.

Diagrama 2: Modelo de la Negociación de Vetos e Insistencias sobre proyectos iniciados por el presidente.



Bajo el período en estudio, el Ejecutivo vetó en forma parcial cerca del 17% (64) de sus iniciativas sancionadas¹². No vetó ninguna en forma total. Las secciones vetadas -ya sean artículo, incisos o frases- de los proyectos vuelven al Congreso, quien puede decidir si insistir o no sobre ello.

El Congreso intentó insistir sobre 20.83% (20) de lo que el Ejecutivo devolvió y desistió sobre 79.16% (28) restante. Sobre los *intentos* de insistencia, el 70% (7) fue exitoso y sólo el 30% (3) fracasó. Entonces, ¿cuál fue la probabilidad de que prosperara una insistencia? La probabilidad de éxito fue del 14.58%, mucho mayor que la calculada sobre iniciativas de legisladores vetadas en forma parcial. Entendemos que una innovación institucional, la insistencia parcial, es un factor a tener en cuenta.

La insistencia parcial abrió una nueva instancia de negociación entre el Ejecutivo y el Congreso. El Legislativo puede decidir insistir sobre ciertas partes del proyecto vetado y hacer concesiones al Presidente al no rechazar otras secciones del veto parcial. El Presidente también puede anticiparse a una insistencia parcial, y utilizar el veto en forma más limitada. Así, la insistencia parcial es un mecanismo a tener en cuenta porque permite alcanzar la supermayoría necesaria al dejar de lado aquella parte que restaría votos en el recinto.

En particular, la insistencia parcial cumple un rol de negociación no sólo entre ambas ramas de gobierno, sino dentro del partido de gobierno. El partido de gobierno tiene la capacidad de bloquear insistencias indeseadas, ya que en general ha controlado un tercio de las bancas en al menos una cámara. Sin embargo, fueron siempre los legisladores ligados al gobierno los que promovieron el tratamiento de las insistencias, y también los que decidieron qué parte del decreto se insistiría.

Si la insistencia parcial no hubiera sido desarrollada por los legisladores, sería de esperar una menor probabilidad de éxito de las insistencias sobre iniciativas del Ejecutivo. A continuación se presentan estudios de casos para ilustrar con mayor detalle.

3.2.2. Iniciativas Presidenciales e Insistencias Parciales: Estudio de Casos

En esta parte nos centraremos realizar algunos estudios de caso sobre las insistencias a proyectos presentados por el Ejecutivo para dilucidar su rol en el marco de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En el período 1989-2007 hay 7 insistencias a iniciativas del Ejecutivo, 6 de ellas en gobiernos de Menem y una durante el de Duhalde. En el gobierno

¹² No se tienen en cuenta aquellas iniciativas presidenciales que son acuerdos o tratadas internacionales. Este tipo de iniciativas no podrían vetarse en forma parcial, dado que son acuerdos con otros países u organismos internacionales; además, el Ejecutivo tiene la posibilidad de retirar el acuerdo antes de que el Congreso lo sancione.

de De la Rúa sólo un proyecto del Ejecutivo fue vetado en forma parcial y el mismo no fue rechazado por el Congreso, por lo tanto no encontramos insistencias.¹³ En cambio en el de Duhalde, el único veto fue rechazado en parte.

Cuadro 5: Iniciativas del Ejecutivo que fueron vetadas en forma parcial e insistidas.

Nº Ley	Tema	Fecha del veto parcial	Fecha de la insistencia
23871	Reforma Impositiva	24/9/1990	19/12/1990
24307	Presupuesto de 1994	27/12/1993	7/7/1994
24481	Patentes y Modelos de Invención	17/5/1995	23/5/1995
24938	Presupuesto de 1998	30/12/1997	1/4/1998 y 7/5/1998
25063	Reforma Impositiva	24/12/1998	30/6/1999
25064	Presupuesto de 1999	24/12/1998	5/5/1999
25725	Presupuesto de 2003	26/12/2002	12/03/2003

Fuente: Elaboración propia sobre información recolectada en la Base de Datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

El Ejecutivo veta una ley en caso de estar en desacuerdo con ella. Para diferenciar los distintos argumentos que brinda el Ejecutivo utilizaremos parte de la clasificación realizada por Ana María Mustapic y Natalia Ferretti (1995). Las categorías utilizadas por las autoras son tres; primero, si hay *diferencia de criterios* entre el Ejecutivo y el Legislativo en cuanto a “la oportunidad y/o conveniencia de la sanción de la ley; la autoridad de aplicación; los instrumentos o mecanismos más idóneos para lograr los objetivos perseguidos por la ley; diferencias en la interpretación de determinados aspectos tratados por la ley. Segundo, si hay *diferencia de políticas* entre lo que el Legislativo sancionó y los planes que lleva adelante el Ejecutivo o si las leyes vetadas suponían un costo excesivo. Por último, si el Ejecutivo utiliza el veto por *defectos de la ley*, es decir, porque “contradice la normativa vigente; contiene aspectos contemplados en otras normativas vigentes; no es técnicamente o administrativamente factible; presenta dificultades de interpretación” (Mustapic y Ferretti 1995, p. 7).

Al clasificar los vetos que el Congreso logró rechazar de acuerdo a las categorías de Mustapic y Ferretti (1995), encontramos que 4 fueron por diferencias de criterios, 2 por diferencias políticas, y una por defectos en el texto de la ley. Resulta curioso que el Congreso haya decidido insistir un proyecto que había sido vetado por supuestos defectos

¹³ A pesar de no ser el tema principal del trabajo, resulta curioso que De la Rúa haya vetado en forma parcial sólo una de sus iniciativas. Ello quizá se deba a la dificultad que podría llegar a tener para formar una coalición para bloquear una insistencia ya que ni su bloque Diputados ni el del Senado alcanzaban a un tercio de la Cámara.

técnicos. El caso corresponde a la insistencia parcial al “Presupuesto de la Administración Nacional para 2003”, Ley 25715. El Ejecutivo vetó, entre otros, el artículo 68, que destinaba fondos de la Jefatura de Gabinete para la construcción de obras públicas, porque no especificaba cuáles eran las obras que debían construirse. En el debate de la insistencia el Senado Baglini señaló que el problema había surgido durante la sanción de la ley porque en su redacción

“el artículo 68 dejó descolgada de dicha norma a la planilla de obras concretas que se pretenden ejecutar o cuyo presupuesto se pretende reforzar a través de dicho mecanismo. Dicha planilla no está citada en el artículo 68, sino en el 21 del mismo proyecto” (Versión Taquigráfica HSN 12/03/2003).

Y agregó que

“sin esa vinculación (...) se va a hacer muy difícil que el Poder Ejecutivo termine cumpliendo lo que aquí queremos que se produzca (...). Cuando llegue la insistencia a la Secretaría de Hacienda o a la Jefatura de Gabinete para la elaboración del decreto de distribución de partidas (...) se adoptará el simple argumento de que realmente no existen obras conectadas, ya que las mismas se encuentran en el artículo 21” (Versión Taquigráfica HSN 12/03/2003).

Es decir que, al introducir modificaciones a uno de los artículos del proyecto del Ejecutivo, los diputados no aclararon que la transferencia de fondos debía destinarse a ciertas obras provinciales que se encontraban especificadas en otra parte del presupuesto. Frente a ello, el Senado Moro señaló que de todos modos creía conveniente insistir el artículo porque

“...por pequeña que sea la ilusión acerca de la eficacia de esta insistencia es mejor que ninguna ilusión. Y aun cuando se reconozcan inconvenientes (...) o la recurrencia a decretos de necesidad y urgencia u otros mecanismos que puedan producir su modificación, no cabe duda que la actitud del Congreso de coincidir en la sanción de la insistencia de este artículo 68 (...) es una directriz de alto voltaje político” (Versión Taquigráfica HSN 12/03/2003).

De esta manera, se insistió el artículo a pesar de contar con problemas técnicos que seguramente impedirían su implementación. De los dichos del Senadores Moro durante el debate podemos suponer que la insistencia fue de carácter simbólico, un gesto para aquellos distritos que beneficiaban las obras públicas y que, en caso de no poder ser llevadas adelante, se podría responsabilizar al Ejecutivo.

Con respecto a las 6 insistencias sobre las que el veto indicaba diferencia de criterios o políticas, esto señala que el Legislativo incorporó modificaciones a las iniciativas presidenciales que se distanciaban de los objetivos del Ejecutivo y los legisladores utilizaron la insistencia para hacer prevalecer su preferencia. Aquí es donde la insistencia parcial da lugar a una nueva instancia de la negociación, en particular, como mostraran los siguientes estudios de caso, entre el bloque oficialista y el presidente.

En el caso de la insistencia del Presupuesto de 1994 se confirmó un artículo que obligó al Poder Ejecutivo a aumentar los subsidios al gas domiciliario en la Patagonia para impedir que, luego de su privatización, subieran las tarifas. La insistencia fue propuesta por el diputado Flores (PJ, Santa Cruz) mediante una moción de tablas, quien argumentó que:

“Si el Congreso de la Nación no insiste (...) en el mes de agosto quedará agotado el monto que le fue asignado [al Poder Ejecutivo] para cubrir el subsidio del gas natural, lo que llevaría a que se produzca un incremento del 80 por ciento en los niveles tarifarios o a que las provincias, con recursos propios, tengan que atender un subsidio que corresponde a la Nación” (DSD, 16-17/06/1994).

Desde la oposición, el diputado Machado (UCR, Río Negro) dijo que el bloque de la UCR acompañaba el pedido de insistencia porque “implica un pequeño paliativo ya que sabemos las migajas que va a dar el Poder Ejecutivo serán insuficientes para el nivel de consumo” (DSD, 16-17 de Junio de 1994).

La insistencia fue aprobada en Diputados con 98,06% de los votos de los presentes mientras que en el Senado, fue por unanimidad. Esta insistencia fue promovida por justicialistas de la zona patagónica y aprobada gracias al apoyo del bloque oficialista.

También la insistencia a la ley de Patentes la propone el PJ en una moción sobre tablas. El bloque del PJ decidió que la insistencia fuera parcial debido a que “existen algunas consideraciones sobre las que no vamos a renunciar, como ser la facultad que tenemos, como senadores, de fijar ideas, principios y propuestas más allá de todo tipo de presiones” (DSS, 17/03/1995). En la discusión, el senador Alasino (PJ, Entre Ríos) señaló que:

“...el Poder Ejecutivo ha hecho mínimas observaciones sobre las ciento nueve normas que contiene el proyecto de ley (...). Y esta concordancia de ambos poderes sobre la mayoría de las normas nos ha hecho duplicar nuestros esfuerzos a fin de lograr armonizar puntos en los cuales aparecíamos manteniendo una opinión distinta a la sustentada por el Poder Ejecutivo” (DSS, 17/03/1995).

La insistencia fue apoyada por el bloque de la Unión Cívica Radical “a modo de observación o reserva” porque ellos hubieran “preferido insistir también los artículos 42 y 43” (DSS, 17/03/1995). De todos modos, votaron “favorablemente el dictamen del bloque mayoritario” por entender que:

“...en este caso, la necesidad de coincidir entre todos los bloques para confirmar la sanción de esta importante ley, que tanto esfuerzo y trabajo (...) demandó durante dos años, es superior a otros intereses. (...) Otro argumento para avalar nuestro voto es la reivindicación del Parlamento. No está en mi ánimo confrontar con el Poder Ejecutivo, pero sí demostrar al país que una ley importante (...) fue bien tratada y estudiada y que cada una de sus palabras, puntos y comas fueron varias veces repasados por todos y cada uno de los señores diputados y senadores que tuvieron que votarla” (DSS, 17/03/1995).

A diferencia de la insistencia parcial anterior, aquí el bloque de la UCR hace explícita su preferencia de rechazar todo lo vetado por el Ejecutivo. La decisión acerca de qué se insistiría fue tomada en el seno del bloque oficialista y, así, la insistencia parcial fue una instancia más de negociación entre ambos poderes y, en particular, entre el bloque oficialista en el Congreso y el Presidente. El bloque oficialista fue el que propició el tratamiento de las insistencias, ya sea porque tenían interés en mostrar a su electorado que protegían su rol de representantes, o porque podían proteger la parte del veto que no deseaban insistir.

Al debilitarse el liderazgo presidencial de Menem ante la inminencia de la finalización de su mandato, el Congreso recuperó atribuciones y el Ejecutivo debió recurrir cada vez más al decreto para llevar adelante sus políticas. En este contexto, “el uso del decreto por parte del Poder Ejecutivo se superpuso con los recursos de un Congreso fortalecido” (Llanos 1998, p. 760). En esta etapa contamos con 3 casos de insistencias a iniciativas del Ejecutivo; dos de ellas son insistencias parciales y una es total.

La primera de las insistencias parciales recayó sobre el Presupuesto de 1998 que, en realidad, se llevó a cabo en dos tramos; primero, ambas Cámaras confirmaron sobre tablas la sanción del artículo 51° sobre el Fondo de Reconstrucción Histórica para Catamarca, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Salta, Jujuy, Tucumán, Chaco, Misiones y algunos departamentos de Mendoza y Córdoba. En la sanción de la ley de presupuesto se incorporaron muchas provincias al Fondo de Reconstrucción Histórico, que originalmente otorgaba subsidios sólo a Catamarca, San Juan y San Luis. Algunos legisladores intuían que el artículo podría ser vetado; por ejemplo, el diputado oficialista Bravo explicó que el artículo sancionado era

“a pedir del boca del Ministro Roque Fernández. Nunca ha querido leyes de diferimiento ni promoción industrial. Siempre que pueda –y lo ha dicho públicamente- va a meter un manotazo para vetar cualquier disposición de este tipo. Hoy, cuando estamos incluyendo en esta disposición a todas las provincias del país le estamos dando la posibilidad cierta de decir que los diputados hemos hecho un zafarrancho al sancionar un artículo que no tiene ni ton ni son y que por eso lo va a vetar (...)” (Versión Taquigráfica HCDN 25/03/1998)

Así, los legisladores desoyeron una amenaza de veto con el fin de dar lugar a su función representativa. Quizás se debió a que, al incorporar gran cantidad de provincias entre los beneficios, se aseguraron una insistencia exitosa. O que en todo caso, aun si el proyecto fuera vetado, la culpa recaería sobre el Ejecutivo.

Tiempo después, se insistió el artículo 73° del Presupuesto de 1998 que destinaba parte de los fondos del Ministerio de Defensa para la recuperación de cavas y a la Escuela Nacional de Náutica Manuel Belgrano. Según el diputado Castillo, la confirmación del artículo solucionaba un problema en el partido de Quilmes “vinculado con una tosquera

en la que permanentemente se muere gente porque en ella se ha formado un lago”.¹⁴ En el Senado, por su parte, un legislador hizo hincapié en que la Escuela de Náutica “es fundamental (...) ya que es muy importante para la formación de los jóvenes argentinos, y de esa manera [permite] reemplazar la mano de obra de extranjera en las labores que requiere el mar argentino” (DSS 6-7/05/1998).

La insistencia parcial al Presupuesto para 1998 fue también propiciada y exitosa gracias al apoyo del bloque oficialista, el cual no iba a aceptar que el Ejecutivo vetara beneficios distributivos. Sin embargo, continuó la negociación a través de la insistencia parcial con la particularidad de haber sido en dos tramos; eso significa que al insistir parte de lo vetado, el resto puede insistirse en el momento en que se consiga el apoyo necesario.

En segundo lugar, está el caso de la insistencia parcial a la Ley 25063 sobre la generalización del IVA a los bienes de consumo, iniciada por el Poder Ejecutivo y vetada de manera parcial. Entre lo vetado se encontraba el inciso m) del artículo 1° que imponía una tasa de 10,5 % de IVA a la medicina prepaga. Luego de vetarlo, el Ejecutivo decretó que la tasa sería del 21%. Aquí notamos que la negociación al momento de sancionar el proyecto no prosperó de la manera deseada por el Ejecutivo. Por lo tanto, el Presidente debió hacer uso del veto parcial y del decreto para evitar que el Congreso impusiera sus preferencias sobre el tema: una tasa de IVA menor para la medicina prepaga.

En la Cámara Diputados la Comisión de Presupuesto y Hacienda aconsejó, con un dictamen firmado por diputados del justicialismo y con la disidencia parcial del radicalismo, que la Cámara confirmara la sanción de algunos de los artículos vetados por el Ejecutivo. Es decir, otra vez fue el bloque oficialista el que tomó la decisión de insistir parcialmente el proyecto del Ejecutivo y, entre lo que se insistiría, se encontraba el inciso que reducía la tasa de IVA para la medicina prepaga, un artículo de vital importancia para ciertos sectores de la oposición. El bloque radical, la primera minoría, dijo encontrarse ante “una votación del mal menor” porque ellos preferían rechazar el veto en su totalidad pero, de no acompañar la insistencia parcial y

“...si quedara subsistente el veto del Poder Ejecutivo, las entidades en cuestión terminarían siendo gravadas con el 21 por ciento de IVA, cuando en realidad no deberían ser objeto de imposición alguna. Ante esta situación, ratificamos nuestra posición en el sentido de votar en contra del veto del Poder Ejecutivo” (Versión Taquigráfica HCDN 16/06/1999)

De esta manera, la insistencia parcial fue impulsada por el bloque oficialista y la oposición la aceptó no sólo porque no tenía el poder suficiente en la Cámara como para impulsar una insistencia total, sino porque lograba insistir el artículo referido a la medicina prepaga.

¹⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 22 de abril de 1998.

En el Senado de la Nación la insistencia se trató sobre tablas, pero el bloque justicialista se distanció de sus pares en Diputados porque decidió no insistir el inciso m) del artículo 1º que reducía la alícuota de IVA para la medicina prepaga. El bloque justicialista, con mayoría en la Cámara, acordó que al momento de votar la insistencia parcial no se votara sobre “aceptar o rechazar la insistencia”, sino que se votara en dos partes: por un lado, que se considerara el inciso m) sobre la disminución de la alícuota del IVA a la medicina prepaga y, por otro, el conjunto de artículos restantes. De este modo, el bloque justicialista podría aceptar el veto a la alícuota del IVA e insistir el resto. En contra de esta postura, el senador Maglietti (UCR, Formosa) sostuvo que “...el Congreso debe recuperar las facultades que en forma flagrante han tomado para sí el Poder Ejecutivo y que le son propias y, por lo tanto, (...) debe mantener el inciso m) tal como fue redactado” (Versión Taquigráfica HSN 30/06/1999). Finalmente, el bloque oficialista logró su objetivo; la insistencia sobre la alícuota de la medicina prepaga fracasó debido a que hubo 20 por la afirmativa y 30 por la negativa. El resto de la insistencia, fue aprobada por la unanimidad de los presentes. También el Ejecutivo alcanzó su objetivo - imponer la alícuota del 21 % a la medicina prepaga-, probablemente gracias a la negociación con los senadores para bloquear parte de la insistencia que pasaba de la Cámara baja.

El último caso de insistencia a una iniciativa del Ejecutivo es la insistencia total al Presupuesto de 1999. La Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados aconsejó con un despacho por unanimidad la insistencia total de la ley y, el dictamen, fue considerado por la Cámara sin debate y aprobado con sólo 3 votos en contra. En el Senado, el asunto fue tratado sobre tablas y el oficialista Verna (PJ, La Pampa) dijo que el Presupuesto:

“...constituye la expresión de la voluntad del pueblo manifestada a través de sus representantes (...) debe entenderse que corresponde al Congreso decidir cuáles son los fines y los alcances de la acción del Estado, que se expresan en términos financieros por medio del presupuesto; y, en este sentido, la ley de presupuesto se constituye en una especie de mandato del órgano legislativo al órgano ejecutivo” (Versión Taquigráfica HSN 05/05/1999).

Por ello, el oficialismo votó a favor de la insistencia. En este caso, los oficialistas en el Congreso se opusieron al liderazgo del presidente y privilegiaron los intereses de los líderes locales pensando en elecciones y las ventajas que los beneficios podrían aportar a su éxito en las urnas. Es preciso tener en cuenta que, próximo a la finalización de su mandato y sin posibilidades de reelección, el liderazgo del presidente Menem estaba débil. Así, en este caso, la lógica presidencial que enfrenta instituciones -Congreso y Presidencia- se impuso sobre la lógica parlamentaria que busca la convergencia entre el Ejecutivo y sus hombres en el Congreso.

En conclusión, mientras el Poder Ejecutivo utilizó el veto parcial para limitar la incidencia del Congreso en sus iniciativas, el Legislativo insistió en forma parcial algunos de estos vetos para imponer sus preferencias en temas de política local. Las insistencias parciales tuvieron un rol de negociación no sólo entre el Poder Ejecutivo y el Poder

Legislativo sino que también fueron utilizadas como una forma de dirimir las diferencias dentro del propio oficialismo. La decisión acerca de qué parte del proyecto se insistiría estuvo siempre en manos del bloque oficialista; por una parte, sus legisladores promovieron las insistencias y, por otra, podían reunir los votos necesarios para bloquear una insistencia indeseada. Así, los legisladores privilegiar a sus electores y líderes locales en lugar de la decisión tomada por el Ejecutivo pero sin inmiscuirse en la agenda presidencial.

Conclusiones

Cuando Presidente y Congreso no convergen sobre los mismos objetivos existen distintos dispositivos institucionales que posibilitar la negociación entre ambas ramas de gobierno. En el caso de la respuesta a los vetos del Ejecutivo, el Congreso tiene la posibilidad de no tomar ninguna acción, de introducir un nuevo proyecto de ley que trate el tema vetado, o rechazar - en forma total o parcial- el veto presidencial.

Los legisladores suelen tener distintos principales, tal como el Presidente, sus votantes, el líder de su bloque en el Congreso, o los líderes del partido a nivel local (Carey 2007, 2009). En el caso de la insistencia total –, el legislador se encuentra entre responder a su función representativa y otorgar ciertos beneficios a sus votantes, o aceptar la decisión presidencial. Los votantes y los líderes locales controlan el futuro de la carrera política del legislador. En aquellas insistencias que prosperaron, los legisladores privilegiaron su función representativa frente a la figura presidencial.

Por otro lado, las insistencias parciales, en especial aquellas sobre iniciativas del Ejecutivo, también ponen al legislador entre los intereses de sus representados y los intereses del Ejecutivo. En general, el Presidente utiliza el veto parcial para desechar enmiendas incorporadas en sus proyectos de ley. En esta situación los legisladores pierden doblemente, porque en un primer momento dieron su voto a cambio de concesiones, para luego perderlas en el veto. La insistencia parcial permite a los legisladores obtener ciertos beneficios, sin involucrarse en un conflicto con el presidente sobre política nacional.

Una de las características de la insistencia parcial es imprimir una lógica parlamentaria al presidencialismo argentino. Cabe señalar que la insistencia parcial reconoce algunas variantes. Una de ellas es *simbólica*. Esto sucede cuando los legisladores insisten en forma parcial algo que saben que no podrá ser llevado a la práctica. En todo caso, la insistencia les permite responsabilizar al Ejecutivo. Otra variante se presenta cuando la Cámara revisora no insiste en forma parcial sobre lo mismo que la Cámara de origen. En este caso, operaría como un mecanismo de negociación entre las Cámaras y, también, entre la Cámara revisora y el Ejecutivo. También, encontramos que el Legislativo puede insistir en forma parcial una ley en distintos momentos, es decir, puede insistir un artículo y al mes siguiente insistir otro.

Las insistencias no se relacionan con la presencia o ausencia de gobierno dividido. Por ejemplo, en los gobiernos de Menem no hubo gobierno dividido y, sin embargo, se aprobó un número importante de insistencias. Se podría decir que la insistencia estuvo ligada a la fortaleza o debilidad del liderazgo presidencial y su relación con sus bloques en el Legislativo. Así, ciertos conflictos entre el Presidente y sus legisladores lograron ser resueltos a través de la insistencia parcial, y en un caso, donde el liderazgo presidencial era débil, los legisladores optaron por no negociar e insistir en forma total.

Tanto la debilidad del liderazgo presidencial como el grado de heterogeneidad de preferencias en el bloque oficialista incluyen incertidumbre en la interacción entre Presidente y Congreso. Cuando las preferencias dentro del bloque oficialista son más heterogéneas, el Presidente posee menor información sobre la capacidad legislativa para insistir sobre su veto. Si su liderazgo es débil, la incertidumbre es aún mayor, porque es capaz de calcular con certeza si tendrá los recursos para imponer disciplina entre sus legisladores. El grado de información que el Presidente posea afectará su manera de utilizar el veto, y por consiguiente, determinará si observamos insistencias y qué tipo de insistencias observamos.

En síntesis, nuestro estudio de la insistencia revela la importancia de los factores micro-institucionales para analizar las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Referencias

Alemán, Eduardo y Schwartz, Thomas 2006, "Presidential vetoes in Latin American Constitutions", *Journal of Theoretical Politics*, Vol 18, N° 1, pp. 426-452

Badeni, Gregorio 1999, "Efectos del veto y la promulgación parcial de las leyes", *El Derecho*, 15 de Septiembre de 1999.

Bonvecchi, Alejandro y Mustapic, Ana María COMPLETAR

Botana , Natalio 1994, *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*, Sudamericana, Buenos Aires.

Cameron, Charles 2000, *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge University Press, Cambridge.

Carey, John 2007, *Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting*, *American Journal of Political Science*, Vol. 51, N° 1, pp. 92-107.

Carey, John 2009, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge University Press, Cambridge.

Cortés Conde, Roberto y Gallo, Ezequiel 1967, *La formación de la Argentina moderna*, Paidós, Buenos Aires.

Crisp, Brian, Desposato, Scott y Kanthak, Kristin 2009, Legislative Pivots, Presidential Powers, and Policy Stability, *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 27, N° 2, pp. 426-452.

Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación (DSD)

Diarios de Sesiones del Senado de la Nación (DSS)

Gelli, María Angélica 1992, “Implicancias jurídicas y políticas de la promulgación parcial de leyes”, *La Ley*, 1992-E-533.

Gelli, María Angélica 1994, “Alcance y extensión del agravio en la promulgación parcial de leyes”, *Revista Jurídica. Jurisprudencia Argentina*, 27 de abril de 1994.

Gerhard Peters. "Presidential Vetoes." *The American Presidency Project*. Ed. John T. Woolley and Gerhard Peters. Santa Barbara, CA: University of California. 1999-2011. Available from the World Wide Web: <http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php>.

Krehbiel, Keith 1998, *Pivotal Politics*, University of Chicago Press, Chicago.

Lerman, Florencia y García, Jorge 2003, “Estadística sobre vetos e insistencias del Honorable Congreso de la Nación desde el 10/12/1983 al 31/12/2003”, *Revista de Derecho Parlamentario*, Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados, Buenos Aires.

Linz, Juan 1988, “Democracia Presidencialista o Parlamentaria, ¿hay alguna diferencia?”, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo: Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional.*, Eudeba, Buenos Aires.

Linz, Juan y Stepan, Alfred 1978,

Llanos, Mariana 1998, “El Presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 15, pp. 743-770.

Mollinelli, Guillermo 1990, “Los vetos presidenciales y las insistencias congresionales en el período 1962 y 1986”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, pp. 145-186

Mustapic, Ana María 2000, ““Oficialistas y Diputados”: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”. *Desarrollo Económico*. Vol. 39, N° 156, pp. 571-595.

Mustapic, Ana María y Ferretti, Natalia 1995, “El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem”, Working Paper N° 14, Universidad Torcuato Di Tella.

Mustapic, Ana María. y Etchemendy, Sebastián 1999, “La insistencia en el sistema político argentino. Un estudio de caso”. *Revista de Ciencia Política* (UBA), Vol. 3.

Pereira, Carlos, Power, Timothy y Rennó, Lucio 2005, Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case, *Journal of Politics*, Vol. 67, N° 1, pp. 178-200.

Schinelli, Guillermo Carlos 1996, *Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación. Comentado*, Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires.

Shugart, Matthew S. and Carey, John M. 1992, *Presidents and assemblies : constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge

Anexo: Lista de insistencias entre 1983 y 2007

LEY N°	TEMA	Fecha de sanción de la ley	Fecha de insistencia de la ley
23523	REINCORPORACION AGENTES BANCARIOS	03/06/1987	28/09/1988
23852	SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO EXCEPCIÓN PARIENTES DESAPARECIDOS	28/09/1990	19/12/1990
23871	IVA MODIFICACION	28/09/1990	19/12/1990
23872	IVA MODIFICACION	28/09/1990	19/12/1990
23950	LEY ORGÁNICA POLICÍA FEDERAL	29/05/1991	14/08/1991
24014	ZONA DESASTRE SANTA CRUZ VOLCAN HUDSON	13/11/1991	20/12/1991
24164	CREA JUZGADO FEDERAL SANTA FE	30/09/1991	01/12/1993
24251	CREA JUZGADO FEDERAL NEUQUÉN	13/10/1991	07/12/1993
24305	PROGRAMA LUCHA CONTRA AFTOSA	15/12/1993	02/11/1994
24307	PRESUPUESTO 1994	23/12/1993	17/07/1994
24476	NORMALIZACIÓN TRABAJADORES AUTÓNOMOS	29/03/1995	08/11/1995
24481	PATENTES Y MODELOS DE INVENCION	30/03/1995	23/05/1995
24482	SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES	05/04/1995	31/05/1995
24485	BANCO CENTRAL, AUTORIZACIÓN A OTORGAR REDESCUENTOS	30/03/1995	20/07/1995
24490	REEMBOLSO A EXPORTACIONES POR PUERTOS PATAGÓNICOS - PRÓRROGA 5 AÑOS	23/12/1994	08/12/1995

24506	TRANSFERENCIA DE INMUEBLE A LA ASOCIACIÓN CLUB DE TELÉFONOS - VICENTE LÓPEZ	15/06/1995	03/12/1997
24541	TRANSFERENCIA DE INMUEBLE A UNA ESCUELA - ROSARIO DE LA FRONTERA, SALTA	16/08/1995	22/08/1996
24652	PENSIONES EX SOLDADOS DE MALVINAS	17/04/1996	28/11/1996
24800	RÉGIMEN A LA ACTIVIDAD TEATRAL	19/03/1997	23/04/1997
24822	ARANCELES AL AZUCAR	30/04/1997	03/09/1997
24938	PRESUPUESTO 1998	18/12/1997	1/4/98 y 7/5/98
24962	TRANSFERENCIA DE INMUEBLES A LA PROVINCIA DE MISIONES	20/05/1998	28/10/1998
25019	RÉGIMEN DE ENERGÍA EÓLICA	03/06/1998	12/11/1998
25028	RÉGIMEN DE MARTILLEROS MODIFICACION	14/10/1998	01/12/1999
25037	EXIMICIÓN IMPUESTOS AL TEATRO EN CAP FED	21/10/1998	12/11/1998
25063	IMPUESTOS- MODIFICACIÓN	07/12/1998	30/06/1999
25064	PRESUPUESTO 1999	07/12/1998	5/5./99
25065	RÉGIMEN DE TARJETAS DE CRÉDITO	07/12/1998	01/09/1999
25119	CREACIÓN DE LA CINEMATECA Y ARCHIVO DE LA IMAGEN DE LA NACIÓN	23/06/1999	01/09/1999
25157	FONDOS PROVINCIALES- DEROGACIÓN DEL DECRETO 455/99	16/06/1999	04/11/1999
25174	LUCHA ANTIGRANIZO- EXCENCIONES IMPOSITIVAS	22/09/1999	05/07/2000
25228	TRASNFERENCIA AGRUPACIÓN DE MONTAÑA-BARILOCHE	24/11/1999	24/10/2001
25274	TRANSFERENCIA MUNICIPIO BARILOCHE	29/06/2000	24/10/2001
25435	DECLARA DE UTILIDAD PÚBLICA INMUEBLE EN CAP. FED.	20/06/2001	06/11/2002
25465	FONDO ESPECIAL DEL TABACO	28/08/2001	12/06/2002
25471	PROPIEDAD PARTICIPADA DE EX AGENTES YPF	23/10/2001	04/09/2002
25500	PENSIONES GRACIABLES	24/10/2001	24/10/2001
25715	ARANCELES A LA IMPORTACION AZUCAR	28/11/2002	12/03/2003
25725	PRESUPUESTO 2003	26/12/2002	12/03/2003