



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
SECRETARÍA DE POSGRADO

**Condicionantes internos de la política exterior argentina.
La participación del cuerpo decisional legislativo en el diseño de la
agenda internacional de la política exterior argentina (1999-2003).**

Leandro Enrique Sanchez

Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias Sociales

Director Simonoff, Alejandro César, Universidad Nacional de La Plata
Codirector Piovani, Juan Ignacio, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

La Plata, 4 de febrero de 2013



Índice

Prólogo	8
Introducción	11
Objeto material de estudio	11
Objetivos generales y específicos	13
Delimitación temporal del tema objeto de la investigación	13
Hipótesis	15
Consideraciones finales	16
Métodos y técnicas de investigación	17
Introducción.....	17
Niveles de análisis	18
Metodología.....	19
Estrategia de investigación	20
La materia prima de la investigación	22
Técnicas de investigación.....	24
Estructuración del texto.....	27
Explicación general	27
Componentes del primer núcleo	29
Componentes del segundo núcleo	31
Componentes del tercer núcleo	32
<i>Núcleo analítico I.....</i>	34
Estudios internacionales	35
Introducción.....	35
Desarrollo disciplinar	35
Aproximaciones críticas y su impugnación al positivismo	38
Constructivismo pragmático.....	41
Estudios de política exterior.....	44
Interrelación entre los asuntos nacionales e internacionales	44
La política exterior como política pública	47
La toma de decisiones.....	48
Una definición de política exterior.....	50
Estudios sobre política legislativa.....	55
Introducción.....	55
Enfoques teóricos para el estudio del Parlamento como organización.....	56
Los estudios legislativos en Argentina	58
La Organización Legislativa	59
El Parlamento en la elaboración de la política exterior.....	65
Interés nacional y agenda	65
Agendas	66
La agenda internacional.....	67
El Parlamento en la elaboración de la política exterior	69
El rol de las comisiones	72
Modelo organizacional de la elaboración de la política exterior	74
Construcción de un modelo	74
Los modelos teóricos de las Relaciones Internacionales	75

Modelo organizacional.....	76
Mecanismo explicativo	78
Articulación de intereses y demandas	83
Articulación de intereses	83
Ventana de oportunidades	87
Síntesis de lo expuesto.....	88
Núcleo temático II	90
Política Interna del gobierno de la Alianza.....	91
Introducción.....	91
El surgimiento de la Alianza	91
Márgenes de maniobra de la nueva gestión.....	95
Desajustes internos.....	97
La variable económica	98
Política Exterior del gobierno de la Alianza	102
Introducción.....	102
Una relación triangular	102
Relaciones con Estados Unidos.....	102
Relación con el Mercosur.....	104
Movimiento pendular	106
¿El cuarto lado del triángulo?	107
Relaciones multilaterales.....	108
Relaciones con Europa	108
Relaciones con Asia y África.....	111
Relaciones con Oceanía	112
La cuestión Malvinas.....	112
Política Interna del gobierno de Duhalde.....	113
Introducción.....	113
Camino al poder.....	113
Reconfiguración política posterior a la acefalia presidencial.....	115
Un año de transición.....	116
Política Exterior del gobierno de Duhalde.....	121
Introducción.....	121
Relaciones poligámicas	121
Los socios prioritarios	122
Los escenarios a profundizar	125
Cuestión Malvinas.....	126
El Parlamento.....	128
Introducción.....	128
Composición del Parlamento	129
Composición según experiencia en la actividad pública y legislativa	129
Composición político partidaria	131
Importancia de los proyectos de ley	133
Contextualización política	134
El Parlamento en la política exterior.....	136
Las Comisiones de Relaciones Exteriores.....	137
Proyectos de ley.....	141
Otros rasgos interesantes	142
Núcleo temático III	144
Política exterior y coaliciones locales.....	145



Introducción.....	145
Coaliciones locales	146
Ingreso y egreso de tropas.....	146
Derechos humanos	151
Fijación de límites	154
Consideraciones generales	155
Política exterior y coaliciones transnacionales.....	157
Introducción.....	157
Coaliciones transnacionales.....	157
Coaliciones nacionales con proyección externa	158
Coaliciones transnacionales con proyección interna.....	164
El proceso político institucional de la política	169
Introducción.....	169
El proceso institucional de la política.....	169
El proceso político de la institución	175
Mediación de la opinión pública	177
Conversión de demandas.....	179
La agenda internacional como instancia en la política exterior	183
Procesos en interacción	183
Mecanismos diferenciales pero superpuestos	184
Preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo.....	188
Comisiones, entre el proceso y la política	193
Las coaliciones y la agenda	194
Conclusiones	196
Conjeturas finales.....	197
Consideraciones generales	198
Consideraciones específicas del período	201
Algunas respuestas	203
Consideraciones finales	206
Apéndice	208
Constitución formal del Poder Legislativo.....	209
Introducción.....	209
La organización del Poder Legislativo	209
La Cámara de Diputados de la Nación	210
La Cámara de Senadores.....	210
Instancias claves de la estructura parlamentaria.....	211
Organización de la Cámara de Diputados.....	211
Los bloques partidarios.....	212
Las Comisiones Legislativas.....	212
Organización de la Cámara de Senadores.....	214
Los bloques políticos en el Senado	214
Las Comisiones en el Senado	214
Desarrollo de la labor legislativa.....	215
Atribuciones en materia de política exterior del Parlamento.....	217
Sobre la formación de los proyectos legislativos.....	219
El cuerpo de un texto legislativo.....	219
Autoría	220
Tipos de proyectos.....	220
Circuito procedimental de un proyecto	222
Tipos de mayorías	224

El rol de las Comisiones en la tramitación de la ley	225
Anexos	226
Evolución de los bloques políticos	227
Evolución de los bloques políticos en la Cámara de Diputados	227
Evolución de los bloques políticos en la Cámara de Senadores	228
Formación de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto en Diputados	229
Formación de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto en el Senado	232
Cuadros	234
Cuadro I: Cantidad total de proyectos legislativos (1999-2003)	234
Cuadro II: Cantidad total de proyectos legislativos desglosados por cámara y tipo	234
Cuadro III: Muestra probabilística proporcional y selección sistemática de elementos para Senadores	235
Cuadro IV: Muestra probabilística proporcional y selección sistemática de elementos muestrales para Diputados	236
Cuadro V: Proyectos de Ley sancionados (1999-2003)	237
Referencias bibliográficas	238



Prólogo

No son pocas las imágenes (imagen heredada por mucho tiempo) de la actividad científica que presentan a los científicos como conformando un grupo social homogéneo y casi monolítico, con estrictos rituales de ingreso y de ascenso, y una lealtad completa - como en el ejército o la iglesia- pero basada en una fuerza más intensa: la verdad, la razón. Esta imagen, se podría decir que desde Bourdieu a acá, es puesta en cuestión. No obstante, los científicos, especialmente los pertenecientes a los países en “desarrollo” muchas veces, consienten incondicionalmente el liderazgo del hemisferio Norte. Allí es donde se decide cuáles son los temas de mayor interés, los métodos más prometedores, las orientaciones generales más convenientes para cada disciplina científica, y allí se evalúa en última instancia la obra de cada científico, culminando con reconocimientos efectivos para otorgar ‘status’. Allí está la élite de poder del grupo.

Se trata de un sistema, el sistema científico, que no fuerza; presiona. Que presiona a través de los desarrollos de la élite del grupo, la necesidad de fondos, la motivación de los trabajos, ansiedad por publicar, el prestigio de la ciencia universal, etc. El investigador produce para el mercado, para el mercado científico. Aún así, el sistema tiene todavía grietas que podrían aprovecharse (cada vez menos), pero el temor en caer en desgracia, a quedar fuera del sistema, es suficiente para alejar a la mayoría de los investigadores de los temas que los mismos consideran que puedan ser estimados peligrosos por y para el *statu quo*. Ello conduce al, tal vez, instrumento más eficaz del sistema, el mecanismo de *autocensura*.

Este conjunto de características de la investigación científica actual es lo que autores como Varsavsky (1969), Strasser (1977) o Klimovsky (1994), por nombrar algunos, denominaron *cientificismo*. Cientificista es el investigador que se ha adaptado a este mercado científico de manera tal que renuncia a preocuparse por el significado social de su actividad, desvinculándola de los problemas políticos, y se entrega de lleno a engrosar su *currículum vitae*, aceptando para ello las normas y los valores de los grandes centros internacionales, concentrados en un escalafón.

El problema mayúsculo es que el *cientificismo* es un factor importante en el proceso de desnacionalización; refuerza nuestra dependencia cultural y económica, y nos transforma en satélites de ciertos polos mundiales de cierta versión del “desarrollo”.

Oponerse a ese proceso significa inscribirse en el movimiento “pro autonomía cultural”, por ponerle una etiqueta ya utilizada, que es la etapa más decisiva y difícil de la lucha contra el colonialismo. El significado de la autonomía cultural está en general claro, salvo en lo que atañe a la ciencia. No es mucha la autonomía científica que se pueda conseguir sin cambiar el sistema social. Y tampoco será un objetivo si no se logra independencia científica aunque sea en parte (Varsavsky, 1969: 17).

Si alguna afirmación científica en lo referente a los estudios internacionales permite hacer la experiencia, es que conviene plantear el estudio de cada problema social en su marco de referencia local, buscando factores importantes y las regularidades adecuadas al caso particular, sin despreciar la experiencia universal, pero sin aceptarla a priori.

Lo que ocurre es que la verdad no es la única dimensión que cuenta: hay verdades que son triviales, hay verdades que son tontas, hay verdades que sólo interesan a ciertos individuos. “Una proposición significa algo si y sólo si puede ser declarada verdadera o falsa”, afirma una escuela filosófica muy en boga entre los científicos norteamericanos. Yo no lo creo: hay otra dimensión del significado que no puede ignorarse: la *importancia* (Varsavsky, 1969: 18).



En ese contexto general y como contrapartida a la descripción de una situación de opresión y vulnerabilidad de los países dependientes, ya hace tiempo el concepto de *autonomía*, para el estudio de los vínculos internacionales de América Latina, adquirió protagonismo. Quien primero lo resignificó en el ámbito de los estudios internacionales fue el intelectual brasileño Jaguaribe (1969). Este autor identificó un sistema internacional, pos segunda guerra mundial, estratificado en cuatro niveles: las naciones con primacía general, con primacía regional, con autonomía, es decir, con margen de autodeterminación en asuntos domésticos y capacidad de actuación internacional independiente, y las dependientes (mayoritarias), cuya actuación se encuentra condicionada por factores y decisiones externas.

Para Jaguaribe, los espacios autonomistas sólo son posibles a través de la viabilidad nacional de un país periférico y la permeabilidad internacional. En ese sentido, encontraba en la existencia de recursos humanos y materiales adecuados, en el grado de cohesión sociocultural y en la capacidad de neutralizar las amenazas externas, las condiciones para la consecución de la autonomía.

Puig (1980) retomó las formulaciones de Jaguaribe, sosteniendo que aún en las condiciones de relación asimétrica que imperan en el escenario mundial, existen posibilidades autonómicas para los países dependientes, y su análisis se orientó por la pregunta sobre los márgenes de autonomía de los países periféricos. En ese sentido, es significativo el rol de las élites o clases dirigentes de los países en dicha condición subordinada¹.

Por lo tanto, y de acuerdo a los postulados de estos autores, la autonomía no sólo requiere de viabilidad nacional y de recursos domésticos, sino también de un compromiso explícito por parte de las élites de que la autonomía tiene un valor intrínseco. Ahora bien, como sostienen algunos autores, entre ellos Jáuregui

... resulta muy importante avanzar sobre la investigación de los factores internos que influyen en el comportamiento de la política exterior. El comportamiento externo de los países latinoamericanos no es sólo un reflejo y una reacción a eventos que se producen fuera de América Latina. Debe tenerse en cuenta factores internos que influyen de manera importante en el comportamiento de la política exterior. Si bien, las fuerzas que actúan en el medio internacional son muy poderosas, y más sobre países en vías de desarrollo como los latinoamericanos, la idea de avanzar sobre el estudio de los factores internos que hacen a la formulación de la política exterior se conecta directamente con la posibilidad de disminuir la dependencia hacia dichos factores externos (Jáuregui, 2003: 1)

Comparto la disquisición del autor y entiendo que ese es el vacío cognitivo que el trabajo intenta cubrir en parte. Pero por sobre esa posición, coincido con Figari (1993) cuando sostiene que la reflexión sobre la autonomía debe retornar al contenido normativo más allá de la discusión instrumental (Figari, 1993: 199). Especialmente lo hago, si no se pierde de vista que, siguiendo a Dahl (1976), el análisis político tiene como propósito una *orientación política*, es decir, está dirigido a la puesta en práctica de estrategias de poder, de mando o de autoridad; sólo que, para conseguir una mayor eficacia, debe, por una parte, definir adecuadamente sus términos (*orientación semántica*), ser capaz de describir el estado actual del sistema político (*orientación empírica*) y, además, -y esto es lo más relevante- ser capaz de prescribir una situación

¹ Jaguaribe entiende que las élites locales, dentro de éstas la clase dirigente, son las que asumen la dependencia a cambio de diversas ventajas de clase (Jaguaribe, 1979: 94),

política deseable en su positividad (*orientación normativa*). Esta última dirección, a mi juicio, representa un estado que es preciso alcanzar y del que este trabajo intenta ser parte.

Podría afirmar, sin lugar a dudas, que esta es la motivación personal que consciente e inconscientemente condicionó este trabajo.



Introducción

Exponer el problema de investigación tan simple como se pueda es el objetivo de este apartado, aunque no siempre resulta sencillo. Ello supone dos cosas: por un lado, tratar de retroceder mentalmente y tomar distancia para presentar una visión más amplia del mismo, dado que por un par de años fue casi la única preocupación; por el otro, no sobrestimar la familiaridad del lector con el tema, incluso bajo el riesgo de desviar la atención.

Básicamente, se intenta brindar respuestas/guías a las principales preguntas de investigación que permitan un recorrido más fluido por el cuerpo del texto. Determinar la parcela de la realidad que es objeto de esta investigación (qué se quiere conocer), las motivaciones y condicionamientos personales que impulsaron la realización de la investigación (por qué), las finalidades científicas y sociales de la investigación (para qué), la delimitación temporal del tema objeto de la investigación (cuándo) y ciertamente el tipo de conocimiento, la perspectiva y las limitaciones que incidieron en la investigación del tema (cómo).

Objeto material de estudio

Reconociendo que la relativa y parcial especificidad de las relaciones internacionales condujo razonablemente a delimitar un objeto de estudio, un campo de análisis, aunque no reivindicando la conformación de una única disciplina, se plantea la inexistencia de un objeto formal característico de la ciencia de las Relaciones Internacionales, es decir, se niega la validez o utilidad de una ciencia autónoma, destinada a estudiar de forma específica los fenómenos internacionales. Puesto que, lo que caracteriza a una disciplina no es sólo su objeto, sino la perspectiva adoptada en el estudio de ese objeto y, por consiguiente, la forma de delimitar el campo de análisis. Como sostiene Miranda,

La mayor parte de los análisis de la política exterior argentina han estado centrados en la identificación teórica de esa política, principalmente para encontrarle el sentido a las acciones impulsadas por un gobierno en su conexión internacional. También los análisis han procurado dilucidar el componente ideológico de una política exterior, sobre todo mediante la relación de ésta política con el plano doméstico. Otra mirada ha sido la de desentrañar los grados de coherencia entre el discurso gubernamental sobre las relaciones exteriores y la acción internacional que finalmente despliega el país. Ante estas perspectivas analíticas, y otras más, detectamos que faltaba indagar acerca del respaldo con el que cuenta una política exterior, es decir, en cómo se sustenta ésta política para tratar de transformarse en trascendente, consistente y continua. (Miranda, 2011: 10)

Dicho esto, entonces el objeto de estudio de este trabajo es la elaboración de la política exterior argentina y el objetivo es dar cuenta de la participación que el cuerpo decisional legislativo tiene en la política exterior, especialmente en la confección de la agenda de política exterior. Por ende, el problema de investigación consiste en el análisis de uno de los condicionantes internos de la política exterior argentina. Reside en el análisis de la participación del cuerpo decisional legislativo en el diseño de la agenda de política exterior argentina entre diciembre de 1999 y mayo del 2003.

Dado que el título del trabajo presenta en forma inmediata el problema de estudio resulta menester aclarar por qué el uso de “cuerpo decisional legislativo”. La utilización del mismo tiene un doble propósito: por un lado, porque la utilización de Parlamento o Congreso en esta instancia podía sugerir una cosificación del objeto de estudio propia

de aquellas concepciones que ven el estado como un actor unitario y unívoco, posición de la cual toma distancia este trabajo; y por otro lado, porque el conjunto de actores involucrados no se reduce a los legisladores, sino que forman parte del mismo otros tantos.

El proceso de adopción de decisiones para la formulación de la política exterior consiste, en definitiva, en estudiar el proceso por el cual se construye la *agenda pública de política internacional*². Proceso, que en la práctica permite operacionalizar los temas o intereses incorporados a la agenda y determina los objetivos y opciones de la política exterior a adoptar. El Parlamento es una de las arenas, tal vez la más representativa, donde el conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad (Duroselle, 1992: 174) tienen lugar favoreciendo la autenticación de las decisiones de carácter multilateral al actuar como intermediario y articulador entre el poder institucional y los ciudadanos.

Si bien es abordado con detenimiento en los capítulos que conforman el marco teórico es conveniente adelantar que este trabajo comienza donde los enfoques institucionalistas liberales desisten; en concreto, se relacionan las instituciones con la interacción dinámica entre los juegos políticos de lo doméstico y lo internacional, y se describen estos juegos no sólo en términos de interés material, sino también como parte de la negociación que se da entre diferentes entendimientos epistémicos y prácticas “contenidas” en los agentes políticos.

El argumento que se esgrime aquí sugiere una interpretación reflectivista o constructivista dependiendo del autor, que arguye que del mismo modo que las estructuras están constituidas por la práctica y las auto-comprensiones de los agentes, también la influencia e intereses de los agentes son constituidos y explicados por las estructuras políticas y culturales. Esto es, los intereses son endógenos a la interacción, en lugar de ser exógenos tal y como apunta el concepto racionalista-conductivo.

Pero además de la perspectiva adoptada en el estudio de ese objeto, los fenómenos internacionales han sido objeto de explicación de otras ciencias sociales, por lo que resultó indispensable proceder a una adecuada articulación de las explicaciones aportadas por ellas para alcanzar un grado suficiente de conocimiento de una parte de la realidad internacional.

Desde la perspectiva teórica adoptada para este trabajo se planteó la necesidad de explorar la posibilidad de una fertilización cruzada y una mayor integración de subcampos relacionados teóricamente e interrelacionados en la praxis, los estudios internacionales, políticas públicas y sociología de las organizaciones para analizar el objeto formal de estudio de este trabajo: la política exterior.

Se consideró que toda separación o distinción entre política interna y exterior es solamente de carácter analítico, que la política exterior es el resultado de márgenes variables de elección, sujetos a condicionantes estructurales de largo plazo y coyunturales de corto plazo y, especialmente, una política pública que emana de un Estado, que se puede caracterizar como una relación que expresa poder, intereses, significaciones respaldados por actores que forman parte de la sociedad. Por lo que no existe una relación de exterioridad entre la sociedad y el Estado, por el contrario, éste último es una red compleja y altamente institucionalizada de la sociedad, en el que se expresan el conjunto de conflictos y correlaciones de poder que se desarrollan entre los actores políticamente relevantes, quienes tienen capacidad de influir, incidir o determinar políticas estructuradas en y a través del Estado.

²El concepto de agenda se discute en extenso en el capítulo *El Parlamento en la elaboración de la política exterior*.



Por lo que la formulación de la política exterior no es analizada como limitada, reducida a la maquinaria estatal, sino a partir de su indivisible relación con la sociedad, ya que participan en ella un gran número de diversos actores que hay que tener en cuenta. Por el carácter cada vez más negociado del proceso, la política exterior tiende a ser cada vez más nacional y ya no solamente estatal.

Objetivos generales y específicos

En forma sumamente esquemática se plantea como objetivo general analizar el accionar del cuerpo decisional legislativo en el diseño de la agenda de política exterior argentina entre diciembre de 1999 y mayo del 2003. De este se desprenden, en tanto son subsidiarios del anterior, los siguientes objetivos específicos:

- Investigar las relaciones inter-organizacionales,
 - Indagar sobre las instancias institucionales de enlace con el Parlamento (Dirección General de Enlace y Relaciones Parlamentarias)
- Analizar sus vínculos con Cancillería (Secretaría de Relaciones Parlamentarias)
- Examinar las relaciones intra-organizacionales y
 - Observar y explicar la estructura formal del Parlamento
 - Explicar el proceso legislativo de ingreso de temas al Parlamento (trámite legislativo)
 - Analizar las relaciones entre sus componentes (diversas comisiones, bloques políticos partidarios, etc.)
- Indagar las relaciones entre la organización y la sociedad civil.
 - Analizar el proceso de articulación y combinación de intereses (Almond y Powell, 1972: pp. 33) en las comisiones de relaciones exteriores del Congreso de la Nación

Delimitación temporal del tema objeto de la investigación

Más allá de la dimensión analizada (política exterior), de la organización (Parlamento) que constituye la unidad de análisis, está se estudió en la situación político social en la cual se encontraba inserta y no bajo una forma normativa. Concebida como consecuencia de un proceso histórico y en un contexto determinado. Por ende, la dimensión temporal cobra un valor indispensable para comprender el objeto de estudio. El período seleccionado en el cual se focalizó el análisis constituye una fase histórica en la cual se condensan una serie de factores que resultan relevantes analíticamente.

El ciclo de protestas que tuvo lugar a partir del *Millenium Round* de la Organización Mundial del Comercio en Seattle en diciembre de 1999, la de Génova contra el G8, las campañas supranacionales como *Jubileum 2000* y luego *Jubileum South* o los *Global Action Day* constituyeron un fenómeno reciente, iniciado en la década de 1990, que se puede llamar movimiento social global, que aconteció y se gestó en el período analizado.

Las formas en las que los individuos se comunican, se ponen de acuerdo y se organizan para la defensa de una causa a partir del surgimiento de este fenómeno, representó un cambio cultural de envergadura para las relaciones internacionales, que se manifestó en la propia diversidad del colectivo, en la manera en que crearon sus marcos de significado (fundados en ideas y principios compartidos), la forma en que diseñaron las estrategias de acción, el repertorio o los modos de manifestar sus demandas e inconformidades ante autoridades u otros objetivos, así como la interacción con éstos y las instituciones gubernamentales internacionales.

Por otra parte, siguiendo a Crabb, Antizzo y Sarrieddine (2000) se puede argumentar que el dinamismo del Congreso en la política exterior se asocia con un liderazgo débil presidencial y periodos de fuerte injerencia de la opinión pública. Por oposición, tal como sostienen Weaver y Rockman, cuando un gobierno de partido único (o con amplia mayoría parlamentaria) gobierna, puede resultar estéril centrarse en el papel del Parlamento. Incluso se puede argüir que el gobierno parlamentario puede hacer lo que desee, siempre y cuando tenga mayoría legislativa (Weaver y Rockman 1993:17). Finalmente, cabe precisar que, quizá, en una visión más cercana a la realidad, aún cuando el proceso de toma de decisiones sea asimétrico, ya que los presidentes argentinos tienen potencial institucional para influir en la agenda legislativa, en muchos de los casos, dada la existencia de ejecutivos en los que el partido del presidente no controla la mayoría de los escaños de las cámaras, el presidente debe establecer negociaciones con el Congreso a fin de obtener el apoyo legislativo necesario para mantener o modificar el *statu quo*.

Unos y otros factores dieron lugar a lo que Kingdon (1995) denominó *ventana de oportunidad*. Se refiere a la aparición de una situación inesperada o de gran envergadura que crea una oportunidad para que los impulsores de una determinada propuesta la promuevan y presionen para que ella sea la alternativa que se transforme en la política pública a seguir. La apertura de la ventana de oportunidad genera un ambiente favorable para presentar los temas y promover propuestas, pero la apertura de la ventana, en sí misma, no determina lo que se hará. Esta ventana de oportunidad se abre a causa de movimientos en los procesos políticos. Estos movimientos pueden ser producidos por cambios en el gabinete, altos cargos políticos, cambios en el clima político, resultado de elecciones que indican una nueva correlación de fuerzas entre el gobierno y la oposición, elecciones legislativas que cambian la composición del Congreso, y obviamente el cambio de gobierno. Todos estos sucesos acontecieron en el período analizado, período caracterizado por la alternancia entre oficialismo y oposición en ejes cruzados (en el Ejecutivo, en el Legislativo y entre estos) y la transición entre dos períodos de hiperpresidencialismo.

Ahora bien, como sostiene Gourevitch (1993) en el Prólogo de lo que ya constituye una referencia clásica *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales* “la prosperidad oscurece una verdad que los tiempos difíciles ponen en claro” (Gourevitch, 1993: 17).

Como sostiene el autor, en los años de prosperidad anteriores a la crisis se desarrolla un enfoque político y una coalición de apoyo. Sobreviene entonces la crisis, poniendo en entredicho a la vez la política y la coalición. La crisis escinde el sistema de relaciones, haciendo menos estables la política y las medidas políticas. Por último se llegara a una resolución cerrando el sistema por un tiempo, hasta la siguiente crisis (Gourevitch, 1993: 22).

Los casi cuatro años que implicó la crisis política de transición hacia el 2003 permitió rastrear con mayor intensidad una fuerte interacción entre oportunidades políticas nacionales e internacionales. Desde el punto de vista externo, porque la crisis acaparó un fuerte interés por el caso argentino como caso paradigmático de una crisis producto de la implementación ortodoxa de políticas neoliberales. Desde el punto de vista interno, el creciente contexto de movilización social se potenció a partir de redes internacionales. La salida de la crisis en los años posteriores, aunque no borró por completo esas interacciones, las disimuló.

En definitiva, la elección hecha entre propuestas conflictivas surge de la política. La interpretación triunfante es aquella cuyos partidarios tienen el poder suficiente para dar



a su opinión la fuerza de ley. Por consiguiente, para comprender las elecciones de política es necesario de comprender la política que las produce. En ese sentido,

Prefiero estudiar crisis que períodos estables porque estoy más interesado en comprender los momentos libres, cuando se hacen elecciones que crean sistemas, que en desenredar el funcionamiento interno de los propios sistemas. (Gourevitch, 1993: 39)

Hipótesis

Toda investigación o estudio analítico trata de abordar el conocimiento y solución de ciertos aspectos de la realidad que se formulan como problemas a resolver o interrogantes a despejar. Desde esta perspectiva, las hipótesis son soluciones o respuestas que se intuyen, presumen o conjeturan como las más adecuadas para abordar la resolución de los problemas o interrogantes formuladas.

En este punto, resulta imprescindible puntar algunas reflexiones sobre el significado de la expresión “verificación de las hipótesis” ya que es muy frecuente comprobar cómo investigadores, especialmente en el ámbito de las ciencias sociales, se empeñan en destacar las investigaciones que confirman las hipótesis, al tiempo que desprecian u ocultan las indagaciones que refutan las hipótesis.

Desde la perspectiva planteada para este trabajo, toda investigación científica o académica contribuye al avance científico ya sea confirmando o refutando ciertas hipótesis sobre el funcionamiento de una parte de la realidad. En el primero de ambos supuestos, el de la confirmación de las hipótesis, el resultado de la investigación, sus conclusiones, resultan directamente aplicables al conocimiento de esa realidad aportando explicaciones sobre ella y permitiendo previsiones sobre su comportamiento. Ello abre el camino para nuevas investigaciones posteriores. En el segundo caso, es decir cuando se refutan ciertas hipótesis, el resultado de la investigación, sus conclusiones, también resultan directamente aplicables al conocimiento de la realidad sólo que lo hace descartando explicaciones sobre ella y, por tanto, no permite sustentar previsiones sobre su funcionamiento. No obstante, en este caso también se abre el camino para investigaciones posteriores obligando a descartar las hipótesis refutadas y, en consecuencia, a formular nuevas hipótesis. Ambos casos pueden resultar de esta investigación.

De acuerdo con su importancia se puede diferenciar entre *hipótesis básicas* o *fundamentales* e *hipótesis auxiliares* o *complementarias*. Las primeras se refieren al núcleo central de relaciones causales explicativas del funcionamiento de la realidad que se investigó, en otras palabras, son hipótesis formuladas respecto de las que se consideraron causas originarias del fenómeno investigado. En esta investigación sobre la política exterior realizada siguiendo el *modelo constructivista pragmático* (Widmaier, 2004), la hipótesis básica es que los actores no tienen una “agenda” de intereses que transportan consigo independientemente del contexto social en el que estén; lo que ocurre es que los actores definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que se definen las situaciones. Por ende, el cuerpo decisorial legislativo es una estructura o más bien un conjunto de identidades e intereses no siempre estable. Normalmente estas estructuras están codificadas en reglamentos y normas oficiales, pero éstas solamente tienen valor en virtud de la socialización de los actores y de su participación del conocimiento colectivo. Las instituciones, el Parlamento desde luego, son fundamentalmente entidades cognitivas que no existen independientes de las ideas de los actores sobre el funcionamiento del mundo. Esto no significa que las instituciones no sean reales u objetivas, que no sean más que “meras creencias”. Como parte del conocimiento colectivo, se perciben como poseedoras de una existencia “separada y por

encima de los individuos que las personifican en ese momento.” De este modo, las instituciones llegan a oponerse a los individuos como hechos sociales más o menos coercitivos, aunque continúan estando en función de lo que los actores “conocen” colectivamente. Las identidades y las cogniciones colectivas no existen separadas las unas de las otras; son “mutuamente constitutivas.” Según esta perspectiva, la institucionalización es un proceso consistente en interiorizar identidades e intereses, no algo que ocurre en el exterior y que afecta sólo al comportamiento; la socialización es un proceso cognitivo, no simplemente conductual.

Las hipótesis auxiliares son, en realidad, hipótesis parciales o sub hipótesis de la anterior y se refieren a las causas intervinientes y a factores de circunstancialidad que concurren en la realidad investigada. Siguiendo el planteo anterior las hipótesis auxiliares, referidas al análisis del accionar del cuerpo decisional legislativo en el diseño de la agenda de política exterior argentina entre diciembre de 1999 y mayo del 2003, es que existe una asociación entre la estabilidad de las políticas con la capacidad de los actores políticos de acordar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan que algunas temas fundamentales formen parte de la *agenda pública de política internacional* más allá de la duración en el cargo de ciertos políticos o coaliciones en particular. Hipótesis en la cual convergen otras dos, una referida a las capacidades técnicas del Parlamento y otra referida a las capacidades políticas: a) la falta de un cuerpo de asesores permanentes³ y la duración de los cargos legislativos imposibilita la conformación de una agenda de política exterior propia por parte del Parlamento, b) la cohesión y disciplina partidaria, dentro y fuera de las comisiones, determinan el accionar del cuerpo decisional legislativo en su labor legislativa relativa a la política exterior, y c) el rápido ritmo de la toma de decisiones y la vertiginosidad que impone la crisis (Gourevitch, 1993) propia del período en análisis imprime límites en la conformación de la agenda.

Atendiendo al momento de su formulación dentro del proceso de investigación, se puede decir que estas son hipótesis de desarrollo más que hipótesis iniciales puesto que las mismas se formularon durante las fases de interpretación de la información recolectada.

Consideraciones finales

Queda por responder el cómo; la forma en que se resolvió lo apuntado en los párrafos precedentes. Esa tarea está expuesta en parte en *Métodos y técnicas de investigación* y en otra en *Estructuración del texto*. Las respuestas a las principales preguntas planteadas en la tesis resultan del recorrido de la misma, por lo que sólo resta cursar una invitación a los lectores para que la lean.

³ Véase el capítulo *El Parlamento*, en el cual se hace referencia a los modelos de asesoría legislativa.



Métodos y técnicas de investigación

Introducción

De acuerdo a lo planteado por Calduch Cervera (1991) el debate sobre los principales *paradigmas* ha ensombrecido, y en ocasiones ha sustituido, una valoración profunda y continuada de los aspectos metodológicos fundamentales que debían presidir el desarrollo de las Relaciones Internacionales. Como consecuencia de lo anterior, se habrían cometido errores metodológicos que han impedido la acumulación de una *masa crítica* de investigaciones y la *verificación* de las diversas propuestas teóricas susceptibles de sustentar el avance cualitativo de los conocimientos y explicaciones científicas de la realidad internacional.

Sin embargo, en los momentos actuales, existen oportunidades para el desarrollo y aplicación de métodos y técnicas de investigación en las Relaciones Internacionales que, si se aprovechan adecuadamente, permitirán realizar investigaciones mucho más rigurosas y profundas que en el pasado y, de este modo, elaborar conceptos más precisos, explicaciones teóricas más sólidas y modelos más operativos.

Sea como fuere, según el autor antes mencionado, es momento de proceder a una profunda consideración de los logros y limitaciones que caracterizan la metodología de las Relaciones Internacionales como disciplina para actualizar los primeros, enfrentando las oportunidades que brindan los últimos avances en otras disciplinas, y tratar de minimizar las segundas aliviando así las hipotecas de un debate doctrinal que amenaza con esterilizar las Relaciones Internacionales frente al desarrollo de las restantes ciencias sociales⁴.

En ese contexto, resulta imprescindible señalar previamente que la estrategia metodológica utilizada, sin poder abstraerse totalmente del debate doctrinal o entre los distintos *paradigmas*, sí debe y puede diferenciarse claramente de él. No es posible repetir la experiencia suscitada por los *conductistas* y su empeño en *cuantificar* las relaciones internacionales con la ingenua convicción de que con ello se lograría trascender el imprescindible recurso a la Historia y el carácter normativo que habían impuesto a la disciplina los principales autores del primer debate doctrinal⁵, aspirando a alcanzar un rango equiparable al que habían logrado la Economía y ciertas parcelas de la Sociología. Por el contrario, la propuesta metodológica llevada adelante en el presente trabajo parte del supuesto de que los planteamientos metodológicos que, implícita o explícitamente, formulan las distintas corrientes teóricas de la parcela del conocimiento científico en que está situado este trabajo son susceptibles de articularse, siempre y cuando se diferencien el sustrato conceptual y los postulados característicos de la propuesta doctrinal que las introdujo en la disciplina.

Entonces, habida cuenta de que la ciencia de las Relaciones Internacionales posee un carácter *multidisciplinar* muy destacado, en consecuencia, se adoptó la mayor

⁴ El reciente debate suscitado por la corriente *postmodernista*, si bien intenta superar las rigideces y esquematismos racionalistas impuestos por las principales teorías de las Relaciones Internacionales, muchas veces sólo representa una crítica intrascendente, es decir sin el menor rigor metodológico, de las principales conclusiones científicas alcanzadas por esta disciplina.

⁵ Sobre los diversos debates doctrinales o *paradigmáticos* véase: Tomassini, L. (1991) *La política internacional en un mundo postmoderno*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano; Arenal, C. (1990) *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Edit. Tecnos; Barbe, E. (1995) *Relaciones Internacionales*, Madrid Edit. Tecnos; García, P. (1998) *Las relaciones internacionales en el siglo XX: La contienda teórica. Hacia una visión reflexiva y crítica*, Edit. Universidad Nacional de Educación a Distancia; Mesa, R. (1980) *Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Edit. Taurus Ediciones.

disposición posible para emplear las ciencias auxiliares que se deba emplear y para utilizar varios métodos y distintas técnicas, en función del objeto material de la investigación.

Niveles de análisis

Precisamente porque es la *perspectiva intelectual* del investigador la que determina el nivel analítico al que se adscribirán los fenómenos internacionales y, consiguientemente, los métodos y modelos teóricos preferentes para su investigación, resulta inexcusable realizar una identificación expresa del nivel de análisis internacional empleado en el trabajo. Ello no es sólo una cuestión de rigor metodológico sino también una importante medida de prevención frente al empleo confuso de métodos y técnicas inadecuadas o la errónea identificación de relaciones de causalidad inexistentes.

Suele ser frecuente que los investigadores de las Relaciones Internacionales aborden sus estudios sin diferenciar suficientemente la distinta naturaleza y alcance de los fenómenos internacionales que analizan. Este es un error que atenta directamente contra el más elemental rigor metodológico. Como afirman Kegley y Wittkopf (1995),

La diferenciación de niveles de análisis es importante porque enfatiza que las transformaciones en la política mundial no pueden atribuirse a una única fuente sino que debe considerarse la influencia de muchas causas. El sentido común sugiere que existen interrelaciones entre todos los niveles y que las tendencias y transformaciones en la política mundial están vinculadas simultáneamente a las fuerzas que operan en cada nivel. (Kegley y Wittkopf, 1995: 40)

Algunos autores ya han diferenciado y propuesto diferentes niveles analíticos⁶, aunque muy pocos han logrado desarrollar sus formulaciones teóricas en consonancia con las distinciones adoptadas.

⁶ En efecto, según Singer (1961) es posible distinguir dos niveles de análisis internacional, el *nivel del Estado nacional* y el *nivel del sistema internacional*. Aunque esta división resultaba demasiado simplificadora al excluir las diversas categorías de actores internacionales no estatales, hay que reconocerle el mérito de ser uno de los primeros intentos serios de introducir una perspectiva analítica diferenciada en los estudios internacionales. Años más tarde, la obra de Reynolds (1977), marca una clara diferencia entre las *micro-relaciones internacionales*, que incluyen el estudio de los actores y de la política exterior, y las *macro-relaciones internacionales*, a las que pertenecen los diferentes tipos y niveles de estudios sistémicos de la sociedad internacional. Rosenau (1990), por su parte, planteaba el estudio de la realidad internacional a partir de tres ámbitos analíticos a los que denomina *parámetros* y que se corresponden con el nivel individual o *micro*, el nivel estructural o *macro*, en el que operan las colectividades, y el nivel que vincula a los dos anteriores o *relacional*, en el que se describen las formas de articulación que dan origen a las diversas colectividades que operan en el ámbito internacional a partir de las relaciones que se establecen entre los individuos. También Hoffmann (1991) introdujo una división analítica en tres niveles: el de las *prácticas e instituciones* que garantizan el orden internacional y que para este autor constituye el nivel más descriptivo; un segundo nivel formado por una *teoría general de las relaciones interestatales*, en el que dominan las teorías del realismo político y, por último, un tercer nivel constituido por *las teorías de los sistemas interestatales*, destinadas a estudiar el conjunto formado por las *unidades competidoras*. Finalmente, en la obra de Kegley y Wittkopf se señalan tres niveles analíticos diferentes: el más reducido lo constituye el *nivel individual*, en el que se aborda el estudio de las características personales de los decisores, tanto en los Estados como de los actores no estatales; un nivel superior o *nivel nacional*, en el que se investigan las unidades que participan en los procesos de decisión de la política exterior de los Estados, así como el resto de variables que inciden en dicha política, tales como el tamaño, la localización, el poder, etc.; finalmente, se encuentra el *nivel sistémico* que incluye aquellas macro propiedades que influyen en el conjunto del contexto global y entre las que pueden citarse: las normas jurídicas internacionales, la distribución del poder o el número de alianzas contrapuestas (Kegley y Wittkopf, 1995: 39-40).



Siguiendo una orientación y distinción que se ha demostrado muy fructífera en la ciencia económica y la sociología, se proponen dos niveles analíticos para los estudios de las relaciones internacionales, y dentro de ella de la política exterior: el nivel *macro* y el *micro*. El primero aborda el análisis de los fenómenos relevantes para la Sociedad Internacional considerada en su conjunto. El segundo, versa sobre aquellos fenómenos que sólo resultan destacables desde la óptica de un actor internacional o de un reducido número de ellos. El núcleo teórico de este nivel analítico lo constituye el estudio de la política exterior de los Estados, pero junto a él se consideran también los fenómenos relativos a la organización interna, el proceso decisorio o las principales relaciones entre actores internacionales no estatales.

Ahora bien, uno de los problemas centrales que suscita el empleo metodológico de estos niveles de análisis, consiste en la difícil adscripción de algunos fenómenos internacionales que por su naturaleza pueden ser reclamados como propios tanto por el nivel *macro* como por el *micro*. Esta dificultad es fácilmente superable desde el punto de vista metodológico ya que la distinción entre ambos niveles de análisis no se realiza en función del alcance internacional intrínseco a los fenómenos sino atendiendo al marco intelectual de referencia adoptado para su estudio como se señalara al comienzo de este apartado. En otras palabras, no se alega que los fenómenos internacionales deban adscribirse a uno u otro nivel de análisis porque sólo sean relevantes para el conjunto de la sociedad internacional o para alguno de sus actores, sino porque *el centro de atención teórica* atribuye *relevancia* a uno u otro de estos planos. Por lo que a los efectos del marco teórico de referencia de este trabajo el problema de investigación pertenece al nivel micro de análisis.

Metodología

En este apartado la metodología no sólo es entendida como el estudio de o reflexión sobre el método, sino como el análisis crítico de la tensión dialéctica que existe en el continuo epistemología-metodología.

En ese sentido, como bien señala Sautú (2008), se concibe la investigación como una unidad teórico-metodológica que, en tanto estructura argumentativa de un proyecto de investigación, es pensada como un conjunto de etapas que se influyen mutuamente, como rondas sucesivas que, ante todo, deben mostrar esa coherencia teórico metodológica.

Así, en el plano ontológico se parte de considerar intersubjetiva la construcción de la realidad, por lo que, en términos epistemológicos, la producción del conocimiento está históricamente condicionada, inmersa en un contexto socio-cultural (Ander Egg, 1980). Ahora bien, como señalan Bryman (2004), no existe una única manera de relacionar teoría, conceptos y tipos de investigación, por lo que resulta saludable la competencia entre paradigmas, ya que el verdadero opuesto no es otro que el monismo metodológico que se pretende imponer según el modelo de las ciencias nomotéticas.

El método de investigación no debe confundirse con el método científico, es decir, con el procedimiento empleado por la ciencia para alcanzar sus conocimientos sobre la realidad. En sentido estricto no existe *el* método científico sino *los* métodos científicos, es decir una pluralidad de procedimientos de obtención de sus conocimientos por las diversas ciencias. Si hubiese que hablar de un método científico por excelencia este sería el de método de prueba - error.

Por lo general, aunque todas las ciencias utilizan una pluralidad de métodos científicos, el *objeto material* (parcela de la realidad que se trata de conocer) y el *objeto formal* (perspectiva desde la que se aborda su conocimiento) de cada disciplina científica, y

especialmente en cada investigación, suele primar el empleo de alguno de ellos sobre los demás, al menos en sentido orientador o guía.

En este caso, el sentido orientador de la investigación lo constituyó el empleo del *método sintético*. Opuesto al método analítico, parte del conocimiento de los diversos elementos de una realidad y de las relaciones que los unen para tratar de alcanzar el conocimiento general y completo de dicha realidad. Descansa en la idea de que el todo puede ser comprendido y explicado mediante la conjunción del conocimiento de sus partes. Ello facilita el conocimiento tanto de la estructura y dinámica internas de la realidad internacional como un *todo*, a través de los sucesos o variables esenciales. La mayor dificultad radica en la posibilidad (muchas veces limitada) para poder desentrañar las causas originarias y diferenciarlas de las causas intervinientes, de las simples circunstancias y de los propios efectos. Impone también el conocimiento y diferenciación entre los elementos estructurales y los coyunturales, precisamente porque del empleo del método sintético debe derivarse una *reconstrucción simplificada pero suficiente* de la realidad que permita una comprensión y explicación de esa realidad tanto desde una perspectiva estática como dinámica y tanto a corto como a largo plazo. Por esta razón, el empleo de este método resulta imprescindible para la formulación de modelos teóricos.

Estrategia de investigación

El conjunto de tareas o procedimientos y de técnicas que deben emplearse, de una manera coordinada, para poder desarrollar en su totalidad el proceso de investigación es el método de investigación. De esta definición se desprende, claramente, que el método de investigación aunque incluye los métodos científicos, no queda reducido a ellos. Por el contrario, el método de investigación incluye tareas como la selección del tema o la difusión de los resultados que, en sentido estricto no constituyen parte de los métodos científicos. Sautú (2005), lo define como *diseño de investigación*. Una especie de protocolo en el que se especifican las tareas que demandará la ejecución de una investigación, es decir, un conjunto de decisiones (teóricas y empíricas). Cea D'Ancona (1996) considera que el proyecto de investigación está constituido por un conjunto de elementos entre los que el diseño de investigación forma parte.

Más allá de su ubicación en el proceso de investigación, se adopta por claridad conceptual para evitar errores la distinción de Blumer (1982) entre *metodología*, estudio lógico y sistemático de los principios generales que guían la investigación; *estrategia de investigación*, la forma en que un estudio empírico particular es diseñado y ejecutado y *técnicas de investigación*, operaciones manipulativas específicas de búsqueda de datos. Al mismo tiempo, cabe destacar que la investigación vinculada con políticas públicas, siendo este uno de esos casos, en sus *aspectos estratégicos* no siempre coincide con las implementadas en las ciencias sociales (Bardach, 1998: 93).

Por lo tanto, lo que se intentará exponer es la estrategia de investigación⁷, la planificación para alcanzar los objetivos de investigación. Previamente es necesario dejar en claro el tipo de investigación y la unidad de análisis de la misma, puesto que más allá de su tecnicismo clarifican aspectos no menores de la investigación emprendida.

Existen tantas clasificaciones como autores, pero sintéticamente pueden ser clasificados de acuerdo a: los objetivos de investigación, el tratamiento de la variable tiempo y el

⁷ Se trata de un problema lógico, no logístico, y por lo tanto es más que un plan de trabajo. El mismo está determinado o condicionado por los objetivos de la investigación y la disponibilidad de recursos y, a su vez, la adopción de una u otra estrategia de investigación condiciona el diseño muestral, su volumen y forma; las técnicas de recolección de información y también las de análisis de datos.



grado de cumplimiento de los supuestos de la experimentación. Según los objetivos de investigación, de acuerdo a Hernández Sampieri (1991) siguiendo a su vez a Dankhe (1989), la investigación propuesta es explicativa⁸. Según el tratamiento de la variable tiempo se trata de un estudio longitudinal, es decir, tiene por objeto el análisis del fenómeno a lo largo del tiempo con el objeto de observar su dinámica. Finalmente, según el grado de cumplimiento de los supuestos de la experimentación se trata de un diseño pre experimental.

Por otra parte, las unidades de análisis han sido individuos (legisladores fundamentalmente), determinados productos materiales de su quehacer (producción legislativa) y no materiales (discursos) y colectividades o grupos sociales (comisiones legislativas). En ciertos casos la unidad de análisis y observación recayeron sobre los mismos objeto/individuos. Sin embargo, generalmente se diferenciaron las unidades de análisis de las unidades de observación, es decir, las que proporcionaron los datos para el posterior análisis.

Puesto que la estrategia de investigación es la que conjuga la totalidad de tareas que se llevan a cabo en el desarrollo de la investigación, incluido el empleo de uno o varios métodos científicos, y dado que esta pretende ser una investigación científica⁹, se especifica de forma expresa, aunque sucinta, los sucesivos pasos que se han dado en el proceso de investigación así como los obstáculos o dificultades que se han encontrado y la forma en que se han resuelto, de manera que permitan a cualquier otro especialista repetir íntegramente la investigación realizada. Ello facilita la verificación de los resultados alcanzados con la investigación y, además, impone una disciplina en la tarea del investigador que, al mismo tiempo que aumenta el rigor de su trabajo, reduce los riesgos de cometer errores y garantiza la fiabilidad de las conclusiones alcanzadas con la investigación.

En esta investigación se intentaron articular los enfoques metodológicos a partir de lo que Bericat (1998) y Kelle (2005) denominan *complementación*, como un paso previo y distinto a la *convergencia* o *triangulación*, puesto que la validación convergente de los resultados está puesto en tela de juicio por diversos autores (<biblio>) con cierta elocuencia. Básicamente, se refiere a la complementación de datos de distinta naturaleza (cualitativos-cuantitativos) y de distintas fuentes (archivos, observación, entrevistas). Por lo tanto, la estrategia de recolección de información utilizada sería, lo que a partir de la publicación de Webb *et al.* (1966), se conoce como *investigación no reactiva*. Básicamente, la observación de archivos documentales y documentos personales. La complementación estaría dada entonces, por el abordaje a través de entrevistas semiestructuradas de actores claves del proceso al interior¹⁰ y exterior¹¹ del Parlamento.

⁸ Utiliza explicativo en lugar de experimental puesto que considera que existen o puede haber investigaciones no experimentales explicativas.

⁹ La investigación científica es aquella que se realiza para incorporar nuevos conocimientos (investigación básica), métodos o técnicas de investigación (investigación aplicada) a una determinada disciplina científica o bien para verificar (comprobar empíricamente) la validez de los conocimientos, teorías o técnicas ya existentes. Se trata, por tanto, del tipo de investigación más creativo o innovador pero también más exigente en cuanto a sus métodos y resultados.

¹⁰ Responsables de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de ambas Cámaras; Dirección de Relaciones Institucionales y Protocolo, Dirección de Comisiones, Dirección de Taquígrafos, Dirección de Información Parlamentaria en Diputados; Delegación Argentina del Parlamento Latinoamericano, Dirección General de Comisiones, Dirección de Asistencia y Apoyo Parlamentario y Cuerpo Profesional de Asesores en Senadores; legisladores varios.

¹¹ Responsables de la Dirección de Asuntos Parlamentarios y Dirección de Organizaciones Intermedias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación; Secretaría de Relaciones Parlamentarias de Jefatura de Gabinete; Dirección de Información Ciudadana y Seguimiento Parlamentario del Ministerio

Cabe destacar que mientras los legisladores, a veces, tenían dificultades para recordar detalles, incluso cuando participaran del proceso, el personal no político por el contrario, por lo general, recordaba los problemas y las acciones de estos, por lo tanto, a partir de la gente de personal sería más fácil abordar el impacto de diversas influencias. Las entrevistas fueron semiestructuradas, en reuniones personales en la que se solicitó información sobre variables descritas en próximos capítulos. Con bastante frecuencia las entrevistas se convirtieron en conversaciones relajadas, y los temas que preveía abordar surgieron de forma natural.

Los documentos que representaban posicionamientos individuales y que actuaron como testimonio oral¹² o escrito, fueron abordados con salvedades e interpretados en su vinculación con el otro indicador, esto es, la materialización de las posiciones políticas concretas de los legisladores.

El diseño adoptado es lo que Hernández Sampieri (1991) denomina *diseños en paralelo*. Muy parecido al diseño de dos etapas de aplicación independiente, sólo que en este caso la aplicación del estudio cuantitativo y cualitativo se realizó, relativamente, al mismo tiempo. Se le otorgó la misma importancia a los datos extraídos de fuentes documentales (proyectos legislativos, actas, etc.) que a los resultantes de entrevistas. La recolección y el análisis de los datos (cuantitativos y cualitativos) han sido casi en simultáneo y, en cierta medida, se retroalimentaron.

La materia prima de la investigación

El campo de observación de la política exterior incluye una enorme y diversa gama de fenómenos, imposibles de captar a través de observaciones unitarias o totalizadoras. El resultado de esta complejidad real no puede ser otro que la dificultad en su observación¹³. La observación de los fenómenos vinculados a la política exterior rara vez se puede realizar de forma directa por el investigador ya que, por lo general, éste no tiene un acceso directo o una participación inmediata en los sucesos internacionales. Naturalmente, el carácter indirecto de la observación constituye una dificultad intrínseca a superar para reducir, en la medida de lo posible, los errores de percepción que cometen los observadores directos. Ello remite al problema de la existencia, del rigor y de la fiabilidad de las fuentes de información, que para el internacionalista se convierte en una cuestión metodológica central.

En la medida en que la información constituye la *materia prima*, la base sobre la que debe descansar todo el proceso de investigación, resulta especialmente importante determinar qué tipo de información y de cuanta información se dispuso para realizar el trabajo, así como para qué se utilizó la información disponible.

En la actualidad y gracias a las redes informáticas, la obtención de la información necesaria y suficiente, que tradicionalmente ha constituido una de las mayores dificultades en el trabajo de los analistas e investigadores, resulta una tarea relativamente más amable. La informatización de las bibliotecas (Biblioteca del Congreso de la Nación, Biblioteca Electrónica de Ciencia y Tecnología, etc.) junto con la creación de bancos de datos (Dirección de Información Parlamentaria del Congreso

de Economía de la Nación; Secretaría de Relaciones Internacionales de la CGT; Departamento de Legislación y Relaciones Parlamentarias, ONGs, entre otros.

¹² La utilidad de la historia oral como procedimiento metodológico válido ha sido rescatado por diversos autores, como por ejemplo Paul Thompson (1978), Pierre Joutard (1981), etc. Incluso en Argentina, en 1993 en el seno de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA se creó el Programa de Historia Oral.

¹³ Merle (1998) ha señalado detalladamente las principales dificultades que se le presentan al internacionalista en el proceso de observación. No obstante, la distinción que realiza este autor entre *observación directa* y *observación estadística* resulta discutible.



de la Nación, Memoria detallada del estado de la Nación) y redes informáticas internacionales (Ebsco, Scimago, etc.) constituyeron poderosos instrumentos de trabajo. Gracias a ellos, se dispuso de una no menor cantidad de información y un acceso rápido a parte de las investigaciones y análisis que sobre el tema objeto de estudio en este trabajo. No sucedió lo mismo con la información relativa al Congreso de la Nación.

La selección de la información de tipo académica se llevó a cabo de acuerdo a dos criterios. De acuerdo con el criterio de *suficiencia mínima*, se intentó seleccionar sólo aquella información que resultara imprescindible para un conocimiento suficiente de la realidad objeto del análisis o investigación. Ello significó evitar, o mejor dicho intentar hacerlo, el acopio de información redundante o simplemente secundaria. El segundo criterio empleado fue el de fiabilidad. La fiabilidad de la fuente no siempre resulta fácil de determinar *a priori*, en este caso se trató de fuentes directas y aquellas que han sido utilizadas por especialistas de reconocida solvencia profesional.

Ahora bien, la tendencia a “investigar” recurriendo a documentos ya publicados como si se tratase de fuentes primarias ha conducido a la realización de trabajos que en realidad se tratan de una compilación de los documentos existentes, y no de investigaciones originales, en tanto novedosas. Si dichos documentos abordan parcialmente el objeto de estudio, constituyen el “estado de la cuestión” y abren la vía a una investigación original sobre aspectos desconocidos del fenómeno.

Por lo tanto, el propósito de este trabajo se sustentó en un procedimiento empírico sin limitarse exclusivamente a la lectura e incorporación de obras y citas bibliográficas. Sino que, se recurrió, a su vez, a fuentes primarias y a la “presencia directa” del investigador ante los fenómenos, aún cuando ello hiciese más costosa y difícil la investigación.

Así como es preciso establecer de una manera rigurosa el problema de investigación, el diseño metodológico, también lo es la inserción al campo, realizada con el fin de optimizar tiempo y recursos, conocer y comprender el entorno que envuelve la realidad de los sujetos de investigación, recolectar de manera apropiada los datos, y validar la pregunta de investigación.

Por lo tanto, en el caso de la información referida a las unidades de análisis (el Congreso y sus miembros) el criterio rector fue el de acceso a la información. De acuerdo con este criterio, la investigación se estructuró a partir de aquella información que resultó accesible. En ese sentido, se debe reconocer la existencia de datos inaccesibles para la investigación y de información relevante. Por un lado, aquella perdida en el proceso de elaboración de documentos primarios. Pues, con frecuencia la cadena de información se alarga con un número creciente de agentes que seleccionan y modifican la información, de tal modo que llega al receptor final con una mayor distorsión¹⁴. Por el otro, aquella información inaccesible por la inaccesibilidad de la fuente misma¹⁵. Tanto en uno como en otro caso se intentó resolver dicha carencia en forma indirecta.

Dada la existencia de distintos tipos de fuentes, habitualmente se ha distinguido entre las que tienen “acceso directo al fenómeno estudiado” (fuentes primarias), y las que tienen “acceso indirecto al fenómeno” (fuentes secundarias), en cuyo caso la descripción y análisis del fenómeno se basa en la información proporcionada por otra fuente interpuesta que permite acceder a la primera de forma indirecta, a través de un

¹⁴ Así, cuando se estudia un debate en el seno de las Comisiones, el acta de la reunión refleja parcialmente la realidad del objeto de estudio, dado que la redacción de su texto se basa en criterios selectivos del autor.

¹⁵ Indudablemente, no existen datos sobre las operaciones y actividades que no han podido ser detectadas o son desconocidas.

intermediario (origen de documentos secundarios). Así, una fuente puede y fue utilizada para localizar otra fuente. En ese sentido, en esta investigación, de forma más o menos automática, se cubrió las cuatro ramas básicas del conocimiento (Bardach, 1998:103). Personas que condujeron a otras personas, personas que condujeron a documentos, documentos que condujeron a otros documentos y documentos que llevaron a personas.

Ergo, la inserción en el campo no sólo constituyó una forma de acceso al dato, sino también una acción dialéctica entre la teoría y la práctica. Llevar a cabo este ejercicio de manera rigurosa, incluido el análisis de las bases de datos, permitió inicialmente ubicar la pregunta central de investigación, validando la necesidad de comprender la experiencia y vivencia de sus protagonistas.

Técnicas de investigación

En cuanto a los instrumentos de recolección de información, siguiendo lo planteado hasta el momento, por un lado se utilizaron técnicas no obstructivas como la observación y análisis de documentos, y por el otro, entrevistas semi estructuradas.

La multiplicidad de observaciones produce datos más “ricos” y variados, ya que se consideran diversas fuentes y diversos datos, contextos o ambientes y análisis. Se rompe con la investigación “uniforme”. (Hernández Sampieri, 1991: 756)

La observación y análisis de documentos se utilizó en archivos documentales y documentos personales. Formando parte de los primeros tanto datos publicados (composición de las comisiones por ejemplo) como no publicados (asistentes a reuniones de las comisiones, asesores, etc.) recabados, estos últimos, a través de fuentes secundarias. Entre los segundos se hizo hincapié en los *fundamentos* de los proyectos legislativos (apartado donde consta la fundamentación extra jurídica de los mismos) y en artículos periodísticos que permitieron reconstruir la posición de los legisladores.

Una vez definido el universo que constituye la *unidad de observación* (la producción legislativa que tuviera lugar en las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación en el período 1999-2003), se procedió a delimitar la población sobre la que se realizaría el estudio y se intentaría generalizar los resultados, es decir, a establecer los *parámetros poblacionales*.

Dado que pocas veces es posible analizar toda la población debido a su magnitud, es preciso seleccionar y obtener una muestra, obviamente con la pretensión de que la misma sea un fiel reflejo del conjunto de la población, y en ese sentido sea representativa. Se efectuaron dos tipos de muestreo. Por un lado, una *muestra probabilística proporcional estratificada*, debido a que este diseño tiene como ventaja comparativa reducir al mínimo el error estándar. En este caso el error estándar se fijó en .015. La muestra probabilística proporcional se efectuó sobre la totalidad de proyectos correspondientes al período analizado, para la Comisión de cada Cámara. Una vez determinado el tamaño de la muestra para cada Comisión, se procedió a seleccionar los casos (proyectos legislativos) en base a un procedimiento aleatorio que permita certificar que cada elemento muestral tenga la misma posibilidad de ser elegido. Los sistemas seleccionados fueron dos: por un lado, el procedimiento de *selección sistemática de elementos muestrales a partir de un intervalo K* ($K: N/n$); por el otro, un *muestreo no probabilístico de sujetos/objetos tipo*, puesto que el objetivo, en este caso, consistía en analizar en profundidad un determinado tipo de producción legislativa por las características que este representa. Así se seleccionaron todos los proyectos de ley



sancionados (vinculados a la temática trabajada) durante el período en análisis, puesto que los mismos tienen alcance coercitivo para toda la población del país.

El instrumento de análisis empleado para estos datos fue el análisis de contenido (Berelson, 1971) con el objeto de describir tendencias en el cuerpo de los proyectos legislativos, identificar intenciones, apelaciones y características de los autores y fundamentalmente, revelar coaliciones de apoyo.

En el caso de este trabajo, es decir, el estudio de las relaciones internacionales, y más precisamente de la elaboración de la política exterior, se ocupa de grandes conjuntos de actores, y en consecuencia todas las posibilidades de análisis cuantitativo deben ser exploradas. Pero, al mismo tiempo, el proceso de decisión no se deriva de estas únicas fuerzas, sino también se debe al “cálculo” de un pequeño número de hombres, un número tan reducido que no pueden constituir el objeto de un tratamiento estadístico, pero sí cualitativo. Lo cualitativo no es enumerable, no es mensurable, a veces puede ser evaluado. Si el individuo, a consecuencia de un proceso colectivo complejo, dispone del poder, dicho elemento cualitativo es parte de la historia y puede crear perturbaciones importantes (por ejemplo la opinión del presidente de la Comisión).

Es por este motivo que, mediante entrevistas semi estructuradas, se intentó recolectar datos referidos a la construcción de significado que ciertos temas tenían para los entrevistados. Si bien permeadas por el punto de vista de los actores involucrados, permitió obtener información detallada sobre aspectos del objeto de estudio no observables en forma directa.

Sobre las entrevistas es necesario detenerse un momento. Básicamente porque la realización de las mismas implicó cierta reflexión en torno a los principios éticos y las dificultades prácticas de su aplicación al campo de la investigación social¹⁶.

En términos generales, para que la autonomía de los individuos entrevistados sea respetada, estos recibieron información acerca de los objetivos de la investigación, el tipo de participación solicitada, el origen del financiamiento del proyecto y los posibles usos de los resultados del estudio. Asimismo, se les solicitó autorización para usar la información por ellos vertida. No obstante, a ciertos entrevistados no se les solicitó consentimiento y la información entregada a los participantes del estudio fue parcial porque era probable que éstos cambiaran su conducta al saber que están siendo observados (Homan y Bulmer, 1982) o desalienten su participación, como afirman Homan (1991) y Harris y Dyson (2001). También afirman que, en algunas ocasiones, solicitar consentimiento puede permitir que aquellos que tienen poder, privilegios y estatus puedan evitar ser investigados. Riesgo que se decidió evitar.

En forma concomitante, dado que en el contexto de una investigación social, la absoluta confidencialidad no tiene sentido. Los investigadores tienen la obligación de informar sus hallazgos (Wiles et al., 2006). Es por ese motivo que se decidió no divulgar información que permita identificar a los participantes y tratar de proteger su identidad a través de distintos procesos para anonimizarlos. Siguiendo a Barnes (1979),

...los datos deberían ser presentados de tal manera que los entrevistados fueran capaces de reconocerse a ellos mismos, mientras que los lectores no deberían poder reconocer a los primeros. (Grinyer, 2002: 1)

¹⁶ En el contexto internacional, dicha reflexión tiene una corta pero rica historia, por ejemplo: Dingwall, 1980; Homan y Bulmer, 1982; Homan, 1991; Goode, 1996; Eisenhart, 2001. En Argentina, la discusión académica en torno a la dimensión ética de la investigación sociológica es aún marginal (Luxardo y Saizar, 2007; Meo, 2009).

En síntesis, las entrevistas se hicieron con consentimiento informado¹⁷ incluyendo en esta el anonimato de quienes fueron entrevistados (por pedido de varios de ellos) y por lo tanto la forma de incorporar sus predicados puede resultar un tanto vaga. Los datos resultantes del análisis de contenido de los proyectos y de la entrevistas permitieron una perspectiva más precisa del fenómeno, más integral y completa.

¹⁷ Se hicieron siguiendo el documento “Lineamientos para el comportamiento ético en las Ciencias Sociales y Humanidades” aprobado en el 2006 por el Comité de Ética del CONICET (CONICET Comité de ética, 2006).



Estructuración del texto

Explicación general

Es indudable que la investigación en ciencias sociales se ve enfrentada a problemas peculiares, que tienen que ver con la multiplicidad de factores intervinientes, la presencia de valores y la intencionalidad de las acciones humanas, su carácter histórico, y el doble rol de sujeto y objeto de conocimiento.

Es por eso que el trabajo se estructura a partir de cuatro núcleos analíticos, no sólo de cuatro elementos, sino de cuatro elementos interrelacionados.

En las consideraciones siguientes, se describe brevemente el trabajo a partir de estos cuatro puntos de partida o niveles de reflexión: el teórico, el socio histórico, el operativo y el normativo descriptivo. A estos cuatro niveles corresponden discursos diferentes, pero bajo el presupuesto de que se pueden establecer *reglas de correspondencia* entre el lenguaje teórico y observacional o preteórico, aún cuando no pueda agotarse su significado en ninguna de esas postulaciones, sino que queda abierta a nuevas correspondencias que surjan con el desarrollo de la ciencia. Siempre se tendrá de ellos un significado empírico parcial.

El nivel teórico, primer núcleo analítico, comparado con los posteriores, exhibe características propias sobre todo debido a la relación obligada que aquí se establece entre las Ciencias Políticas y política. Esta relación entre Ciencia Política y política es problemática, y para comprender esto, es necesario tener en cuenta una de las diferencias fundamentales entre política y Ciencia Política que con certeza es la que más influye en esta relación: la política es mucho más compleja que como suele ser tratada en las Ciencias Políticas.

En el proceso científico, se tiende a reducir el objeto de estudio de forma tal que sea posible llegar a resultados científicos. Es por eso que, en muchos de los hallazgos científicos, prácticamente la mayor parte de las generalizaciones, se deben a esta técnica de reducir la complejidad.

Este núcleo intenta proporcionar una revisión de la literatura con el objeto de, por un lado, aportar información de antecedentes que pueden resultar necesarios para comprender la tesis; y por el otro, presentar las principales ideas existentes en la actualidad, de modo crítico, relacionadas con el área de estudio. Este doble objetivo tiene por propósito señalar el origen del problema de investigación, qué se sabe ya sobre este y qué medios se han elaborado para tratar de resolverlo.

Su realización es el paso previo y sustento del marco teórico desde el cual se abordará el objeto de estudio señalado. Esencialmente, ubicando al Parlamento, como uno de los elementos del sistema político institucional de un país, que tiene incidencia en la formulación de la agenda de política exterior de su país, entendiendo esta última como una política pública.

La contribución del segundo núcleo analítico al estudio se centra en la contextualización socio histórico del fenómeno estudiado. El enfoque histórico-empírico tiene sus propias premisas, su propia lógica de investigación, su propia metodología. Su premisa o convicción central es que aunque las instituciones son relevantes, su real importancia y la idoneidad de cada institucionalidad depende de la contingencia política: estructuras sociales, memoria histórica, cultura política, etc. Lógica y métodos de investigación del enfoque histórico-empírico respetan, por lo tanto, la alta complejidad de la historia como suma de historias diferentes, incluso contrapuestas. Sus conceptos tratan de mantener relación con la empiria. El fenómeno de la causalidad se percibe como multifactorial y circular.

En este marco, se analizan la política interna y externa del gobierno de la Alianza como hechos políticos correlacionados y codeterminantes y el rol del Parlamento en la conformación de la agenda de política exterior argentina. La coyuntura no es la causa de los grandes acontecimientos que transforman las estructuras, pero según Villar es su enfoque lo que permite seguir el curso de los hechos históricos, su preparación y explicar las fechas en que tiene lugar. Porque, si bien hay un movimiento propio de lo político, no es autoreferido, o autoexplicativo. El enfoque histórico permite vincularlo con los procesos globales, que a su vez son constitutivos, condicionantes y condicionados por la dinámica política.

El nivel normativo descriptivo¹⁸ constituye el punto de partida para el conocimiento formal de la institución política en cuestión. El discurso a este nivel es de gran importancia, primero porque permite comprender la conformación formal del Poder Legislativo; segundo, porque permite delimitar, al menos en términos normativos, las atribuciones en materia de política exterior del Parlamento y tercero, por la identificación y caracterización del dispositivo documental en base al cual se desarrollará el análisis científico con el propósito planteado.

El carácter esencialmente descriptivo de este núcleo temático se debe preferentemente a la argumentación ideal-típica, lógico-sistemática y taxonómica del marco normativo legal nacional. Cabe destacar que si bien la idea que subyace parece ser la de un tipo de reflexión causal que tiende a favorecer relaciones unidireccionales y mono causales, claramente ese no es el sentido que se le intenta dar en este trabajo. Los apartados que conforman el apéndice tienen como propósito guiar y referenciar apreciaciones técnicas vertidas a lo largo del cuerpo de la tesis que sin su conocimiento se perdería parte de la comprensión del sentido que se intentó dar a lo expuesto.

En el campo operativo, tercer núcleo, la ciencia política experimenta el reencuentro con la complejidad de la política.

Ahora bien, los enfoques teóricos (núcleo analítico I) y el normativo (apéndice) intentan obtener la validez universal de sus fórmulas, mientras que el enfoque histórico empírico (núcleo analítico II) entra en tensión la resistencia de esta postura y exige a partir de las realidades específicas que expone el caso en examen un análisis crítico del conocimiento teórico sistemático en función de una formulación específica para el caso concreto.

El accionar de las instituciones políticas es un proceso histórico contingente, influido por experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategias de los actores políticos, etc. No existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias por igual, independientemente del área de políticas de que se trate. Se intenta mirar más allá del contenido específico de las políticas y fijarse en los procesos críticos que les dan forma, las ponen en práctica y las mantienen vigentes en el tiempo.

Partiendo de la base de que no existe, en ningún caso, una investigación que esté libre de supuestos¹⁹, y que por lo tanto es imposible prescindir de ellos, en la medida en que no existe la investigación que pretenda una “objetividad absoluta”, y mucho menos una “neutralidad teórica”. Una vez aceptado esto, la tarea inmediata por delante es

¹⁸ Forma parte del Apéndice a los efectos de no obstaculizar la lectura del trabajo con un lenguaje jurídico y técnico que se cree entorpecería el discurrir que se intenta plantear.

¹⁹ Los supuestos teóricos que componen el marco inicial de la investigación se originaron durante la etapa de las “investigaciones preliminares” y surgen, de un modo complementario, a partir de dos modos. Como consecuencia de los mecanismos de “posicionamiento” en el campo al formular un problema de investigación. Por otro lado, de los elementos que se derivan de las indagaciones preliminares realizadas respecto del objeto particular de la investigación.



ejemplificar lo explicitado en el marco teórico del trabajo remarcando el mecanismo explicativo del modelo esbozado, intentando establecer *reglas de correspondencia* entre el lenguaje teórico y el observacional o preteórico.

Finalmente, se exponen las conclusiones, que no son un resumen recargado de la tesis, pero en esta se describen las contribuciones efectuadas que obviamente están sustentadas por el texto de la tesis en sí. Los razonamientos son conjuntos de enunciados en los que uno de ellos, la conclusión, se desprende de los restantes, llamados premisas. Las premisas son el soporte de la argumentación, de ellos se obtiene la conclusión. Se trata de términos relativos, algo es conclusión en relación con las premisas y viceversa.

Componentes del primer núcleo

El núcleo temático I se subdivide en seis apartados. En el primero, referido a los estudios internacionales, se intenta remarcar que lo que caracteriza a una disciplina no es sólo su objeto, sino la perspectiva adoptada en el estudio de ese objeto y, por consiguiente, la forma de delimitar el campo de análisis.

En ese sentido se parte de la impugnación epistemológica al positivismo realizado por las *aproximaciones críticas*, que constituyen el punto de partida y marco teórico general desde el cual se proyecta el análisis del objeto de estudio planteado en este trabajo. Se argumenta aquí que la diferencia entre las concepciones teóricas positivistas (neorrealismo y neoliberalismo) no se basa en su nivel de abstracción y el enfoque programático, como argumentan ciertas posiciones, sino en la naturaleza de su relación con el ejercicio del poder y las interrelaciones sociales y prácticas a través del cual opera el poder. La teoría no es sino la forma en que se intenta comprender el mundo en que vivimos. Todas las teorías conllevan una definición de lo que constituye la realidad y la forma en que el conocimiento sobre la realidad que produce.

Dentro de las aproximaciones críticas se adopta y reformula lo que Widmaier (2004) denominó como *constructivismo pragmático*; afirmando que la relevancia de la teoría crítica de las relaciones internacionales no sólo está restringida a un ámbito académico, sino que reside también en su manifestación como una llamada a la acción política práctica (Duvall y Varadarajan, 2003: 85).

En el segundo apartado, referido a los estudios de política exterior, se parte de señalar, provechosa para los propósitos de este trabajo, la distinción bibliográfica referente a las relaciones entre la esfera nacional e internacional que entiende que, la mayoría, representa dos enfoques alternativos. Señalando, por un lado, la bibliografía que estudia de manera interrelacionada los asuntos nacionales e internacionales y, por otro lado, la volcada a las influencias nacionales sobre la política exterior.

Sobre la base de dicha distinción, se argumenta que las teorías basadas en el sistema internacional como fuente de la política exterior (realismo, neorrealismo, interdependencia y teoría de la dependencia) son capaces de explicar sólo las direcciones generales de la política exterior puesto que la diferenciación clásica (realista) entre proceso político interno y externo se cimienta en que mientras los determinantes de la política doméstica obedecen al sistema político nacional, la política exterior es una utilidad del Estado como ente abstracto, aislado de la sociedad. Contra dicha posición, y como parte de la impugnación a las concepciones positivistas antes señaladas, se plantea que el dualismo interno/externo está inherentemente vinculado entre sí desde el punto de vista ontológico. Aún cuando ambos tipos de causalidad aparecieron opuesta el uno al otro, podría decirse que existen en un solo momento. Ergo, no debe optarse por una u otra posición como una elección teórico-filosófica

irreversible, sino como una cuestión de orden empírico dónde el peso de cada una de ellas como factor explicativo de la política exterior se ajusta a hechos concretos.

Intentado superar esa dicotomía, el paso siguiente pasa por construir una definición de política exterior desde la perspectiva teórica general adoptada para este trabajo y con el propósito de alcanzar el objetivo propuesto. Así se plantea la necesidad de explorar la posibilidad de una fertilización cruzada y se hace un llamamiento a una mayor integración de subcampos relacionados dentro de las Ciencias Políticas, interrelacionados en la praxis a partir de definir la política exterior como una política pública.

En la formulación teórica aquí propuesta se postula que la política exterior debe ser entendida como una política pública (Ingram y Fiederlein, 1988: 727-729). Como una política pública circunscripta dentro de un proyecto político interno, que contiene los lineamientos socio económicos y políticos definitorios del carácter de la proyección de la política del interior hacia el exterior. Pero, como sostiene Lasagna (1996), como una política pública que posee ciertos rasgos que la distinguen de las otras políticas públicas.

El tercer apartado circunscribe aún más el análisis, de los estudios internacionales a la política exterior y de esta al rol del Parlamento en la elaboración de la política exterior. Para ello, y como paso previo, es preciso revisar el campo temático que analiza el rol que las instituciones cumplen en el funcionamiento de los sistemas políticos, específicamente, la política legislativa como un área de estudio dentro del campo temático de los estudios institucionales.

Partiendo del análisis de Bonvecchi (2010) referido a la literatura disponible sobre la organización legislativa, especialmente del Congreso argentino, se describen tres concepciones por las que esa organización puede explicarse: una adaptación de la teoría del cartel partidario y las teorías distributiva e informacional de la organización legislativa. A estas tres concepciones específicas es posible integrarlas dentro de cuatro orientaciones teóricas, que han sido utilizadas en la literatura para el estudio de las características organizativas y su efecto en las legislaturas, para explicar por qué y cómo las características estructurales afectan a la organización: el análisis estructural-funcional, el análisis de rol, la teoría de juegos de elección, y la teoría de la organización.

El apartado cuarto permite, ahora sí, abordar el rol del Parlamento en la elaboración de la política exterior. El primer paso teórico metodológico para aportar una forma específica en la que se considera que la colaboración entre los estudios de políticas públicas y los de política exterior podría funcionar es adoptar el concepto de *agenda pública de política internacional* en reemplazo de interés nacional. En la medida en que la organización gubernamental se torna altamente compleja, en que los cuerpos burocráticos desarrollan bases de poder, en que ciertos grupos y/o individuos tengan gravitación personal en la política como para influir o imponer sus propias perspectivas, las definiciones del interés nacional surgirán de complicados procesos de negociación y transacción entre distintos actores participantes en la formulación de la política exterior. Es por eso, que resulta de mayor utilidad recurrir al concepto de la *agenda pública de política internacional*.

Desde esa perspectiva teórica aquí adoptada se considera a la agenda de las relaciones interestatales como una conformación de múltiples temas, no jerarquizados en forma contundente ni permanente. Asimismo, muchos de ellos surgen a partir de lo que se imputaba a la esfera de la política doméstica, volviendo difusa la separación entre temas internos y externos. Por otra parte, los temas no siempre son competencia de los ministerios de Relaciones Exteriores, haciendo necesario un proceso de coordinación, al



menos, en la órbita gubernamental. Diferentes problemas generan diferentes coaliciones, dentro y fuera del gobierno, y presuponen distintos grados de conflicto. Finalmente, *la agenda pública de política internacional* es una auténtica coproducción que va más allá de los deseos de los dirigentes, las reducciones de los medios de comunicación, y las expectativas y los valores de la opinión pública.

Finalmente, los dos apartados finales presentan el mecanismo explicativo del modelo organizacional para el análisis de la política exterior propuesto. Se propone un modelo representativo que intenta dar cuenta de la dinámica de la realidad representada a partir de concebir la organización como un sistema abierto que no tiene límites precisos, sino que estos justamente se construyen y redibujan en forma permanente en la relación de ésta con el medio.

La organización está compuesta por *miembros* que llevan adelante un conjunto de procesos, ordenamientos programáticos (*estructura*) que permiten el desarrollo de actividades (acciones), que incluyen información (*comunicaciones*) y decisión (*autoridad*), para el logro de los *objetivos* de la organización. El mecanismo explicativo, teórico y práctico, que articula estas dimensiones son las *relaciones de poder*.

Estas relaciones de poder se plasman o disponen en estructuras interrelacionadas de comunicaciones y autoridad, que operan en la práctica en torno a cuestiones o problemas, y no necesariamente en torno de sectores o dominios de políticas. En forma fragmentada e informal, al interior y exterior de la organización se constituyen *redes de política*, flexibles y cambiantes, que interactúan intercambiando recursos para poder alcanzar sus objetivos. En el marco de estas redes se conforman *coaliciones de apoyo* a partir de sistemas de creencias precedentes a la coalición y que le dan razón de ser.

Los campos o espacios en el que se constituyen esas coaliciones, dado que si bien hay estructuras institucionalizadas de relaciones para la elaboración de la política pública las redes no tienen un centro de decisión, son los resultantes de las relaciones intra-organizacionales, las relaciones inter-organizacionales, y las relaciones entre la organización y la sociedad civil, a través del proceso de transformación o conversión de las demandas que la sociedad formula.

Componentes del segundo núcleo

Este bloque histórico está compuesto por varios apartados. En cuatro de ellos, los primeros cuatro, se presenta, siguiendo las líneas trazadas en el primer bloque, a la política exterior como una política pública circunscripta dentro de un sistema político específico y más aún, de un proyecto político partidario que contiene los lineamientos socio políticos y económicos definitorios del carácter de la proyección de la política interna hacia el exterior. Los primeros dos apartados aplican esta lógica al gobierno de la Alianza, mostrando los márgenes de maniobra de dicha gestión y los desajustes socio políticos (resaltando la variable económica) internos y externos. Los dos siguientes hacen lo propio con la breve gestión de Duhalde, haciendo hincapié en la reconfiguración política posterior a la acefalia presidencial en medio de un proceso de transición.

El último apartado de este núcleo constituye el punto de partida para el conocimiento práctico de la institución política objeto de estudio. El discurso a este nivel es de gran importancia, primero porque permite comprender la conformación real del Poder Legislativo; segundo, porque permite delimitar, al menos en términos normativos, las atribuciones en materia de política exterior del Parlamento realmente ejercidas y tercero, por la identificación y caracterización del dispositivo documental en base al cual se desarrollará parte del análisis planteado. El carácter esencialmente descriptivo de estos apartados constituye el plafón para su triangulación a partir de un abordaje cualitativo.

Este se refiere a la composición del Parlamento, e intenta fijar ciertas variables consideradas relevantes para comprender, *a posteriori*, el rol que el Parlamento tiene en la elaboración de la política exterior. A su vez, se centra en las competencias específicas en la materia a analizar y aborda, en ese sentido, las Comisiones de Relaciones Exteriores de ambas cámaras.

Componentes del tercer núcleo

En el primer apartado, a partir de remarcar el mecanismo explicativo del modelo esbozado, puesto que más allá de la posibilidad coaliciones e integrantes de las mismas, como también las estrategias seguidas, las coaliciones como colectivos son diferentes de sus miembros como unidades y sus repertorios, por ende, múltiples, se analizaron procesos nacionales basados en la experiencia de organizaciones y redes de movilización social para la introducción de temas en la agenda.

Entre los procesos nacionales que dieron lugar a coaliciones con el objeto de introducir de temas en la agenda se seleccionaron aquellos cuya temática implicaba competencias del Poder Legislativo en materia de política exterior expresamente manifiestas. Formaron parte de estas las vinculadas en torno al ingreso y egreso de tropas, la defensa de derechos humanos y el establecimiento de límites.

En el segundo apartado, partiendo de concebir el internacionalismo como un espacio de oportunidades, en el que activistas locales se vinculan con activistas transnacionales, se hace referencia a coaliciones o redes que trascienden. La atención está puesta no en las coaliciones transnacionales per sé sino en los actores y/o coaliciones nacionales que operaron sobre temas globales e intentaron introducir temas en la *agenda pública de política internacional*. Bajo ese precepto se analizaron coaliciones nacionales que se caracterizaron por la expansión territorial de sus objetivos por fuera del país, como una coalición *contra el pago de la deuda externa* y otra *contra la integración al ALCA*, y por otro lado, procesos transnacionales que favorecieron la importación y articulación de ejes para a introducción de temas en la agenda local, como fue el caso de *ATTAC* y *Greenpeace*.

Los apartados siguientes intentan dar cuenta de los procesos de la política (legislativa) para la colocación de temas en la agenda pública de política internacional y cómo estos inciden para que un acto de articulación de demandas tenga o no lugar.

En el tercer apartado se identifican dos procesos interrelacionados que permiten comprender lo señalado. Uno desde el punto de vista de las características organizativas de la legislatura y el otro desde el punto de vista político. Ambos procesos, el proceso institucional de la política y el proceso político de la institución interactúan en forma sistemática mediados por un tercer factor relevante, la opinión pública.

En el apartado siguiente, como parte y resultado de estos procesos diferenciales pero superpuestos, los legisladores, en forma individual y colectiva arbitran los temas que van a formar parte de la agenda. Ahora bien, los legisladores entre la identificación personal con un tema o una causa y la disciplina partidaria ejercida por el bloque político, en ciertos casos, tienen conflictos de intereses. Estos, no sólo son intra individuales sino interindividuales y tienen lugar al interior tanto de los bloques partidarios como entre bloques.

En un grado exponencial mayor ambos procesos y el conflicto potencial que encierran se traslada a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Por lo que parte del apartado está destinado a evaluar esa relación y la preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo.



Finalmente, como parte de este mismo apartado se aborda el rol de las Comisiones, espacio simplificado de la lógica legislativa que acciona entre el proceso y la política, en la recepción e integración de coaliciones y su impacto en la agenda.

Núcleo analítico I

Este núcleo intenta proporcionar una revisión de la literatura con el objeto de, por un lado, aportar información de antecedentes que pueden resultar necesarios para comprender la tesis; y por el otro, presentar las principales ideas existentes en la actualidad, de modo crítico, relacionadas con el área de estudio. Este doble objetivo tiene por propósito señalar el origen del problema de investigación, qué se sabe ya sobre este y qué medios se han elaborado para tratar de resolverlo.

Su realización es el paso previo y sustento del marco teórico desde el cual se abordará el objeto de estudio señalado. Esencialmente, ubicando al Parlamento, como uno de los elementos del sistema político institucional de un país, que tiene incidencia en la formulación de la agenda de política exterior de su país, entendiendo esta última como una política pública.

Se parte de la impugnación epistemológica al positivismo realizado por las *aproximaciones críticas* de los estudios internacionales, y dentro de estas se adopta y reformula lo que Widmaier (2004) denominó como *constructivismo pragmático*. Sobre esa base se construye una concepción de política exterior entre el proceso político interno y externo donde dicha distinción por una u otra posición no constituye una elección teórico-filosófica irreversible, sino como una cuestión de orden empírico donde el peso de cada una de ellas como factor explicativo de la política exterior se ajusta a hechos concretos.

Se plantea la necesidad de explorar la posibilidad de una fertilización cruzada y se hace un llamamiento a una mayor integración de subcampos relacionados dentro de las Ciencias Políticas, interrelacionados en la praxis a partir de definir la política exterior como una política pública. El paso teórico metodológico para aportar una forma específica en la que se considera que la colaboración entre los estudios de políticas públicas y los de política exterior podría funcionar es adoptar el concepto de *agenda pública de política internacional* en reemplazo de interés nacional.

Se circunscribe aún más el análisis, de los estudios internacionales a la política exterior y de esta al rol del Parlamento en la elaboración de la política exterior.

Para ello, se construye y presenta el mecanismo explicativo del modelo organizacional para el análisis de la participación del cuerpo legislativo en la conformación de la *agenda pública de política internacional*. Se propone un modelo representativo que intenta dar cuenta de la dinámica de la realidad representada a partir de concebir la organización como un sistema abierto que no tiene límites precisos, sino que estos justamente se construyen y redibujan en forma permanente en la relación de ésta con el medio.



Estudios internacionales

Introducción

Este apartado tiene por objeto reconstruir cierto debate teórico metodológico de los estudios internacionales dentro del cual se inserta la investigación realizada. Constituye una especie de punto de partida que intenta: por un lado, hacer presente una reflexión sobre el objeto material propio de la ciencia de las relaciones internacionales, que permitirá centrar este estudio en aquel segmento de la realidad que se considera fundamental para darle significado y contenido. Sin embargo, las discordancias afloran cuando se intenta ahondar sobre los fenómenos concretos de la realidad social que son abordados por esta disciplina²⁰.

Por eso y para obviar dicho debate²¹, se puede afirmar que la realidad social que se aborda desde la ciencia de las relaciones internacionales viene definida por todas aquellas relaciones sociales, y los actores que las generan, que gozan de la cualidad de la internacionalidad, por contribuir de modo relevante a la formación, dinámica y desaparición de una sociedad internacional considerada como una sociedad diferenciada. Las relaciones internacionales constituyen un objeto cuyo estudio es hoy un punto de convergencia privilegiado de las diversas ciencias sociales.

Resulta claro que la ciencia se construye, en gran medida construyendo su objeto contra el sentido común a partir de un sistema de relaciones expresamente construido. Incluso se podría decir, siguiendo a Weber, que lo que constituye el principio de delimitación de los diferentes campos científicos son las relaciones conceptuales entre los problemas.

Por ende, un objeto de investigación por más parcial que sea, no puede ser definido y construido sino en función de una problemática teórica que permita someter a un examen sistemático los distintos aspectos de la realidad. En efecto, lo que caracteriza a una disciplina no es sólo su objeto, sino la perspectiva adoptada en el estudio de ese objeto y, por consiguiente, la forma de delimitar el campo de análisis.

Desarrollo disciplinar

El rápido desarrollo de las ciencias constituye, sin duda, uno de los fenómenos más importantes del siglo XX. La diversificación de los enfoques, la adopción de nuevos instrumentos y métodos en la investigación, la ampliación del campo de análisis y la conquista de nuevos objetos han transformado profundamente, sobre todo en el curso de sus últimas décadas, el paisaje de las ciencias sociales. Estos cambios múltiples y rápidos las han llevado a reivindicar un estatuto auténticamente científico, así como un reconocimiento y un lugar propio en las instituciones académicas y en el mundo de la investigación en general. Por otra parte, han aparecido numerosos sectores nuevos debido a la voluntad de aplicar directamente las ciencias sociales en la esfera de la acción.

Este recorrido no se ha realizado sin tropiezos, sin confrontaciones entre diferentes concepciones acerca de la naturaleza misma de las relaciones sociales, entre diversos enfoques y métodos de análisis. También ha tenido por efecto conducir las diversas disciplinas hacia una especialización cada día más acentuada, fenómeno que denuncian voces cada vez más numerosas, preocupadas por la tendencia de las ciencias sociales a reflejar de modo fragmentado, y a menudo reduccionista, una realidad rica y compleja.

²⁰ Véase Calduch Cervera, R. (1991) "Capítulo 1. Concepto y método de las relaciones internacionales", en *Relaciones Internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, pp. 19-41.

²¹ Para un conocimiento exhaustivo de las principales corrientes doctrinales de esta disciplina, véase: del Arenal, C. (1990) *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Edit. Tecnos.

Dada la imagen compleja y cambiante que las ciencias sociales ofrecen hoy, es lícito y aún necesario interrogarse acerca de las tareas que pueden asignárseles, así como de los retos y las dificultades, e incluso los límites, que encuentran en su desarrollo. Sin embargo, más que proceder a una reflexión general y abstracta, es pertinente, a los efectos de la investigación planteada, un análisis del campo de estudio particular en el que se inscribe la misma: el de las relaciones internacionales²².

En efecto, éstas constituyen un objeto cuyo estudio es hoy un punto de convergencia privilegiado de las diversas ciencias sociales. Tradicionalmente, contribuían al estudio de las relaciones internacionales la filosofía política, la historia diplomática, el derecho internacional y la economía política. En el curso del siglo XX fueron penetrando poco a poco este campo de estudio otras muchas ciencias sociales, como la sociología, la ciencia política, la etnología, la psicología, la antropología, la demografía, etc. Por eso puede decirse que, desde el período transcurrido entre las dos guerras, las relaciones internacionales no sólo se convirtieron en un objeto de estudio independiente, sino que experimentaron cierta descentralización, debido al recurso, cada vez mayor, a numerosas ciencias sociales en trance de evolución acelerada, además de las disciplinas tradicionales.

En forma paralela se observa que, de acuerdo a algunos investigadores, sobre todo especialistas en Ciencias Políticas, el estudio de las relaciones internacionales ha determinado, con su desarrollo, el nacimiento de una disciplina propia y autónoma²³ (Hoffman, 1987). Tal afirmación se funda por lo general en la convicción de que es indispensable tomar en cuenta la especificidad de las relaciones internacionales como objeto de estudio. Y parece difícil poner en duda la especificidad de las relaciones internacionales. La característica específica de las relaciones internacionales es la existencia de flujos que atraviesan las fronteras. Estas relaciones no son por tanto determinadas primero y principalmente por la naturaleza de los actores entre los que se establecen -Estados u otras entidades sociales- sino por la estructura del sistema en que aparecen: existencia de fronteras atravesadas por flujos de comunicaciones. Esta definición de las relaciones internacionales se halla, sin duda alguna, históricamente condicionada. Sólo es de aplicación, en efecto, a un objeto cuya existencia puede ser limitada en el tiempo. Allí radica su especificidad, aunque ese no es el tema de esta investigación, ni de este apartado.

El reconocimiento de una especificidad, aunque relativa y parcial, de las relaciones internacionales puede conducir lícitamente a delimitar un objeto de estudio, un campo de análisis. Pero no justifica, en cambio, la reivindicación de una única disciplina, disciplina que tomaría el nombre de "Relaciones Internacionales". En efecto, lo que caracteriza a una disciplina no es sólo su objeto, sino la perspectiva adoptada en el estudio de ese objeto y, por consiguiente, la forma de delimitar el campo de análisis. Ahora bien, si se revisa el estudio contemporáneo de las relaciones internacionales resulta dable reconocer que, lejos de ser obra de una disciplina única, constituye un espacio en el que conviven numerosas representaciones de ese objeto y, por consiguiente, formas de delimitar el campo de análisis.

²² El adjetivo *internacional* para hacer referencia a las relaciones transfronterizas fue acuñado por el filósofo utilitarista Bentham en su obra *Introducción a los principios de la moral y la legislación*, publicada en 1789.

²³ La disciplina de las Relaciones Internacionales comenzó a institucionalizarse como tal en la primera posguerra en la Universidad de Gales (Aberystwyth, Reino Unido) con inspiración liberal. El objeto de reflexión versaba sobre la posibilidad de hallar una manera sistemática de predecir y prevenir aspectos relacionados a la guerra.



El estudio de las relaciones internacionales no se encuentra fragmentado, atomizado, solamente debido a la diversidad de las disciplinas y de los puntos de vista que lo fundamentan, sino también, y de manera mucho más profunda, a causa de la falta de acuerdo entre los investigadores acerca de lo que constituye la especificidad, la esencia de su objeto, y acerca de la elaboración de un marco explicativo general que permita organizar la investigación. Lo que ha caracterizado a esta disciplina es la existencia de una enorme variedad de escuelas y concepciones teóricas²⁴ y la imposibilidad de establecer un marco conceptual y teórico metodológico, como así también un objeto de estudio, comúnmente aceptado por la mayoría de las mismas. En ese marco, el hecho de la existencia de fases históricas de su desarrollo disciplinar (idealista normativa, realismo, behaviorismo, pos behaviorismo) y debates constitutivos no suponen la desaparición de las orientaciones científicas precedentes en el tiempo.

En búsqueda de un estatuto científico y de un reconocimiento social, las Relaciones Internacionales, como diversas ciencias sociales nomotéticas -sociología, ciencia política, economía, etc.- se fijaron como objetivo la elaboración de una teoría explicativa de naturaleza abstracta, general e intemporal. Aunque, como sostiene Smith (1995: 26-30) uno de los debates epistemológicos más interesantes dentro de la disciplina es entre lo que el autor denomina *teorías explicativas* de la realidad y las que afirman que la *teoría es constitutiva* de esta.

En ese sentido, existe una convicción y convención, a la vez, en los internacionalistas de contar su propia historia en términos de “grandes debates”²⁵. Esta presentación, útil sólo a los fines didácticos, en muchas ocasiones esconde un claro predominio de determinados enfoques en detrimento de otros, o incluso notorias marginaciones. Resulta obvio que el desarrollo teórico de la disciplina desde sus comienzos no es tan fácil de simplificar en términos de dos o tres corrientes enfrentadas durante un período de años. Innegablemente presentar de este modo al amplio desarrollo de la teoría de las Relaciones Internacionales no permitiría un análisis acerca del significado que cada “gran debate” esconde en términos de posiciones teóricas dominantes.

Entonces, como ensaya Souto Zabaleta (2002), esta presentación típicamente norteamericana podría redefinirse. Esta redefinición permitiría incluir, por ejemplo, al marxismo como contendiente legítimo transformando al tercer debate en un debate interparadigmático entre neorrealismo, neoliberalismo y marxismo; y presentar un cuarto debate que traería a escena un conjunto de perspectivas teóricas denominadas bajo el rótulo de *reflectivismo* o *aproximaciones críticas* como sostienen Neumann y Weaver (1997).

Otra posibilidad, y siguiendo esa presentación disciplinar a partir de sus debates, más por su valor pedagógico que por otras razones, es la ensayada por Lapid. Lapid (1989) planteó un “tercer debate” que ponía de manifiesto la insuficiencia del enfoque lógico positivista y reconocía que la constitución del conocimiento no era un proceso neutral ni objetivo. Ergo, como sostienen Der Derian y Shapiro (1989) entre otros, los “relatos” predominantes de la disciplina tendían y tienden a ocultar voces disidentes, desiguales, al tiempo que sirven de soporte para el ejercicio de las prácticas históricas.

²⁴ Para una concepción acabada de las mismas véase la Segunda Parte: Las Relaciones Internacionales como teoría y como disciplina científica de Del Arenal, C. (1994) (3^o edición) *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos y el Capítulo: Enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales de Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. L. (1994) *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

²⁵ Suele presentarse a la disciplina como constituida por tres grandes debates: idealismo y realismo en los 40, tradicionalismo y científicismo en los 50, y neorrealismo y globalismo en los 70.

En definitiva, de un tiempo a esta parte ha surgido en el seno de la teoría de las Relaciones Internacionales un fuerte cuestionamiento desde varios frentes referente a su capacidad explicativa y reivindicación de neutralidad en el análisis de los asuntos internacionales. El cuestionamiento se vincula sin dudas a la huella que el origen y desarrollo inaugural de la disciplina grabaron en la paulatina elaboración de su entramado teórico. Así, la teoría de las Relaciones Internacionales se crea y se recrea desde el centro construyendo un sólido edificio que logró hegemonizar todo intento de comprensión de la realidad internacional (Souto Zabaleta, 2002: 63). De manera que,

...la dependencia de las visiones, discursos y teorías (sobre las relaciones internacionales y/o sobre la política exterior) y los cambios históricos es de doble dirección: las visiones, discursos y teorías tienen que reaccionar ante los cambios históricos, sean estos de larga duración o eventuales, y formular o reformular los parámetros de su comprensión del mundo. Pero, por otro lado, visiones, discursos y teorías crean realidad y, por tanto son factores activos en esos cambios históricos. (Peñas Esteban, 2005: 2)

La afirmación de Cox (1986) de que “la teoría es siempre para alguien y para algún propósito” sugiere un ineludible punto de partida al intentar una aproximación crítica a la teoría de las Relaciones Internacionales.

Aproximaciones críticas y su impugnación al positivismo

El debate entre “neorrealistas” y “neoliberales”²⁶ se ha basado en el compromiso compartido con las premisas del “racionalismo”. Al igual que el resto de las teorías sociales, la teoría de la elección racional (*rational choice*) conduce a plantear una serie determinada de preguntas y no otras, tratando las identidades y los intereses de los agentes como dados exógenamente y concentrándose en la forma en la que el comportamiento de estos agentes genera beneficios.

Las aproximaciones críticas que componen ese “tercer debate” de Lapid, resultado de desarrollos previos provenientes de otros campos del conocimiento que fomentaron una crítica creciente al predominio de los enfoques positivistas²⁷, constituye el punto de partida y marco desde el cual se proyecta el análisis del objeto de estudio planteado en este trabajo.

Ahora bien, cómo y cuándo fue incorporado y redefinido este aporte crítico en las Relaciones Internacionales. Aproximadamente a partir de la década de los ochenta, cuando la forma dominante en que había sido abordada la disciplina de las Relaciones Internacionales comenzó a ser polemizada desde múltiples corrientes teóricas. Cuando el neorrealismo y el neoliberalismo, en la denominada versión institucionalista, hegemonizaron la comprensión de la realidad internacional y lentamente fueron limitando asperezas y puliendo el “reparto explicativo” de esa realidad, proceso que Weaver (1996) denominó “neo-neo síntesis”. El debate por lo tanto se transforma. Neorrealismo y neoliberalismo ya no eran inconmensurables, sino que compartían un programa de investigación racionalista, una concepción de la ciencia.

Las controversias generadas ante el surgimiento de las mencionadas corrientes permitieron objetar la cimentación positivista-empírica de las Relaciones Internacionales, así como situarla como una disciplina que, si bien no ha sido ajena a los

²⁶ Tributarias ambas concepciones de una coyuntura mundial caracterizada por la crisis del sistema de Bretton Woods y un contexto político de distensión.

²⁷ La tradición hermenéutica, la Escuela de Frankfurt, la arqueología y genealogía de Foucault, entre otras.



avatares de la construcción social, ha sido desarrollada tradicionalmente de manera ahistórica, sin tener en cuenta la práctica social y la construcción lingüística de la realidad (Bermúdez, Londoño y Tickner, 1999: 32).

Ello otorga visibilidad²⁸ a una serie de aproximaciones críticas que cuestionan los supuestos centrales de la disciplina desde la propia disciplina. En este sentido, desde diferentes puntos de vista, han explorado las múltiples relaciones existentes entre éste y la sociedad heterogénea en su interior, como crítica al modelo sociopolítico tradicional defendido por el realismo, tendiente a la homogeneización y dominación cultural y al establecimiento de órdenes sociales de opresión y subordinación internacional. Lo que unió y une a estas perspectivas es su confrontación respecto al compromiso neorrealista y neoliberal con el racionalismo, sus preocupaciones tienen raíces epistemológicas y ontológicas, el cómo y el qué implícitos en la construcción del conocimiento y de la realidad. Pero de ningún modo son pasibles de unificar, y la ubicación de determinados autores dentro de cada aproximación puede ser cuestionada²⁹.

Contrariamente al ideal epistemológico positivista, que insiste en la separación de “objeto” y “sujeto”, estas aproximaciones proponen un enfoque más interpretativo que pueda abrir el análisis de las relaciones internacionales a las funciones comunicativas y no sólo a las funciones referenciales de las normas en las interacciones sociales.

La denominada Teoría Crítica parte de la comprensión de que el conocimiento no deriva de la observación de una realidad objetiva sino que refleja propósitos e intereses sociales dados, por lo que,

El pensamiento del fundamento, o lo que yo denomino *fundacionalismo* [...], característico del pensamiento moderno, aduce que existe una sola realidad y que ésta puede ser abordada por las teorías, las cuales deben operar sin variación en todos los contextos. Al rechazar la existencia de una sola óptica epistemológica, los *anti-fundacionalistas* también niegan la posibilidad de formular teorías, con lo que cualquier intento por juzgar entre distintas pretensiones de verdad se vuelve imposible (Tickner, 2002: 16)

Entre las influencias más significativas de las aproximaciones críticas al estudio de las relaciones internacionales se encuentra la teoría crítica para las relaciones internacionales propuesta por Cox (1986), consideradas como una especie de “tercer ola” de la teorización neo marxista en Relaciones Internacionales, con posterioridad a las *teorías de la dependencia* y al *enfoque sistema-mundo* de Wallerstein (Miguez, 2010: 45). El autor introduce una serie de ideas frankfuerteanas referidas al análisis de un marco de acción particular integrado por las capacidades materiales, las ideas y las instituciones, a través del cual se ejerce la dominación. Por lo que es necesario descubrir la manera en que surgió un orden específico para buscar la emancipación. También el *enfoque genealógico* de Ashley (1987) en el sentido de entender la evolución de la actividad teórica de la disciplina dentro de una especie de geopolítica del conocimiento

²⁸ Visibilidad, porque de hecho ya existían visiones críticas; véase por ejemplo Braillard, P. (1977) *Théorie des systèmes et relations internationales*. Bruselas, Bruylant; Wallerstein, I. (1974) *The modern world system*. Nueva York, Academic Press; Korany, B. (1974) Les modèles de politique étrangère et leur pertinence empirique pour les acteurs du Tiers-Monde: Critique et contre-proposition., en *Revue internationale des sciences sociales*, vol. xxvi, n.º 1, p. 76-103.

²⁹ A modo de ejemplo, Adler clasifica las variaciones del constructivismo y autores que las integran como *modernista*, *posmodernista*, de *conocimiento narrativo* y la *versión basada en reglas*; Ruggie, por su parte, utiliza una clasificación diferente, identificando las vertientes *neoclásica*, *posmoderna* y *naturalista*; Katzenstein, Keohane y Krasner presentan como subdivisiones del constructivismo las explicaciones *convencionales*, *críticas* y *posmodernas* (Smith, 2001).

(Tickner, 2002: 19) ha sido consecuencia de aquellos aportes. La *perspectiva posmodernista*, también denominada *deconstructivista* conforma otra alternativa crítica. Trabaja a partir del análisis textual de la disciplina, especialmente detectando y destruyendo dicotomías bajo las premisas de que las mismas esconden jerarquías implícitas. El concepto clave que se utiliza para deconstruir el discurso de las relaciones internacionales es el de *intertextualidad*, donde las relaciones internacionales se entienden como una interrelación de textos en donde el poder se ejerce mediante el lenguaje (Der Derian y Shapiro, 1989). Las prácticas lingüísticas producen significado y valor en el sentido de que ellos constituyen lo que el objeto significa para el sujeto. El *constructivismo*, otra concepción crítica, en representantes como Wendt (1992) u Onuf (1998), sostiene que los actores adquieren intereses participando de los significados colectivos, significados que surgen de la interacción social. Es decir, existen estructuras sociales de significado compartidas que dan sentido a la realidad. Estas estructuras dan significado a la política internacional y con su ayuda los estadistas y ciudadanos dan sentido al mundo. Pero no hay sólo estructuras por un lado, y actores por otro, sino también procesos entre ellos. Finalmente, la *aproximación feminista* busca confrontar las estructuras dominantes a través de desafiar las prescripciones que establecen los roles de género, a partir de un análisis de las prácticas sociales establecidas para el mantenimiento de ciertas relaciones de poder. La perspectiva de género invita no sólo a indagar las especificidades de cada espacio local e identificar las divergencias culturales y genéricas de los actores de lo doméstico, sino además a asegurar la participación activa y "empoderamiento" de los mismos en la multidimensionalidad de las relaciones internacionales. Mientras la teoría crítica tiende a investigar las maneras en que la política de poder ha configurado el mundo tal como lo conocemos, la perspectiva feminista lo hace interpelando cómo las subjetividades con base en el género han modelado la política de poder misma (Peterson, 1992: 15).

En términos de Linklater (1996), una de las afirmaciones principales de la teoría crítica es un cuestionamiento al supuesto de que los objetos pueden someterse a un análisis político neutral de una realidad externa y su acento en el rol que el conocimiento puede jugar en la reproducción de acuerdos sociales problemáticos.

En síntesis, de acuerdo con George (1989), cuatro desafíos a la ortodoxia de la teoría de las Relaciones Internacionales generaron estos aportes:

... el primero hace hincapié en la insuficiencia del enfoque positivista/empirista en el estudio de la sociedad humana y la política. El segundo, en relación con el proceso por el cual el conocimiento se constituye, destaca los temas sociales, históricos y culturales en lugar de aquellas que dependen de "cogito" el racionalismo, las nociones del individualismo autónomo, o variantes de los "datos sensoriales" o formatos "regla de correspondencia". El tercero rechaza como inútil la búsqueda fundamentalista de un conocimiento objetivo externo a la práctica, la historia y lo social. El cuarto hace hincapié en la construcción lingüística de la realidad. (George, 1989: 272)

Price y Reus-Smit (1998) argumentan que lo que une a las formas modernas y posmodernas de la teoría crítica es un conjunto de "cuatro orientaciones intelectuales" Juntos, estos cuatro compromisos delimitan el dominio de la teoría crítica de otras formas de teorizar, ya se trate de "teorías para resolver problemas" (*problema solving*) o no.

Epistemológicamente, los teóricos críticos cuestionan los enfoques positivistas del conocimiento, criticando los intentos de formular juicios de verdad objetivos,



empíricamente verificables sobre el mundo natural y social. Metodológicamente, rechazan la hegemonía de un solo método científico, abogando por una pluralidad de enfoques para la generación de conocimiento además de destacar la importancia de las estrategias interpretativas. Ontológicamente, desafían las concepciones racionalistas de la naturaleza humana y la acción, haciendo hincapié, en su lugar, en la construcción social de las identidades de los actores, y la importancia de la identidad en la constitución de los intereses y la acción. Y normativamente condenan el valor neutro de la teorización, negando su posibilidad, y solicitando el desarrollo de teorías explícitamente comprometidas con la exposición y la disolución de las estructuras de dominación. (Price y Reus-Smit, 1998: 261).

El mérito del tercer debate fue, sin dudas, la introducción de alternativas a la ortodoxia de los estudios internacionales, y su legado está representado por un marco fuertemente crítico a presentar las estructuras de forma apolítica, como si las estructuras de poder trascendieran las relaciones sociales.

Estas perspectivas han señalado la necesidad de abrir nuevos espacios de interpretación, donde sujetos antes marginados adquieran presencia. Como resultado de limitaciones epistemológicas la neo-neo síntesis ha sido atacada desde muchos frentes, pero estas demandas siguen siendo retóricas y minoritarias³⁰. Y la aparente fisura entre la teoría y la realidad empírica en el denominado "Tercer Mundo" permanece virtualmente no examinada. Aún los denominados teóricos críticos, cuyos cuestionamientos a la teoría de las Relaciones Internacionales han sido los más vigorosos, han ignorado este tema (Neumann, 1998).

Constructivismo pragmático

En los debates teóricos de las Relaciones Internacionales, existe una tendencia recurrente a establecer una distinción entre la resolución de problemas y la teoría crítica.

Anticipándose a los desafíos teóricos críticos al racionalismo, Keohane propuso su propia dicotomía para comprender la naturaleza de las diferencias teóricas en la disciplina. Aunque expresada como una lectura comprensiva de los dos enfoques principales para el estudio de las instituciones (racionalista y "reflexivo"), el argumento de Keohane, articulado en su discurso presidencial en la Asociación de Estudios Internacionales en 1988, es un ejercicio magistral en la construcción de los límites disciplinarios. Argumenta que, mientras la teoría racionalista sufre de algunas "limitaciones inherentes" que deben ser y han sido criticadas, la "escuela reflectivista" (*reflective school*), de ninguna manera ha demolido el programa de investigación racionalista. Por otra parte, la principal debilidad de la segunda se referiría al hecho de que la misma no plantea un claro programa de investigación. En otras palabras, siguiendo a dicho autor, al teorizar las relaciones internacionales, se puede elegir una manera (aunque "inherentemente limitada") para iluminar y resolver problemas, o permanecer en los márgenes del campo, abrazando lo que es principalmente una crítica sin programa de investigación.

Se argumenta aquí y con fuerza, por el contrario, que la diferencia entre estas concepciones teóricas no se basa en su nivel de abstracción y el enfoque programático (la teoría de resolución de problemas aparentemente se refiere al corto plazo, la teoría crítica, supuestamente, examina la evolución de las estructuras sociales más duraderas en el largo plazo), como argumenta Keohane y otros, sino en la naturaleza de su

³⁰ Así lo demuestra el estudio de Weaver (1998:688) basado en el análisis de ocho revistas especializadas de Estados Unidos y Europa entre 1970 y 1995.

relación con el ejercicio del poder y las interrelaciones sociales y prácticas a través del cual opera el poder.

La teoría no es sino la forma en que se intenta comprender el mundo en que vivimos. Todas las teorías conllevan la definición de lo que constituye la realidad y la forma en que el conocimiento sobre la realidad se produce. Dado que ninguna acción tiene sentido fuera de esas premisas, la teoría es política y la acción política está cargada de teoría. La preponderancia de las teorías de "resolución de problemas" y su "invisibilidad", deriva del hecho de que han tratado de naturalizar estos procesos.

En este trabajo se argumenta que esta distinción oculta el papel que desempeña la teoría en la reconstitución de las estructuras sociales. Para resaltar dichas posibilidades, se parte de lo que Widmaier (2004) denominó como *constructivismo pragmático*, el cual aplica un enfoque crítico al análisis no sólo de las posibilidades políticas a largo plazo sino también a cuestiones de política en curso; afirmando que la relevancia de la teoría crítica de las relaciones internacionales no sólo está restringida a un ámbito académico, sino que reside también en su manifestación como una llamada a la acción política práctica (Duvall y Varadarajan, 2003: 85).

En ese sentido lo que resulta necesario remarcar y de lo que hay que desmarcarse es que el marco racional positivista de la "neo-neo síntesis" tiende a presentar las estructuras sociales de forma apolítica. Para estos, las estructuras siempre preceden a la política. Se establecen las leyes fundamentales que gobiernan la sociedad. Debido a que operan a nivel general, parecen impermeables a las políticas específicas que se juegan fuera de ellos. Estas leyes estructurales son, por lo tanto y a menudo, vistas como si se generaran independientemente de la dinámica del poder. Es como si las condiciones estructurales se aplicaran por igual a todos los actores.

En ese sentido, como señala Wivel (2005), es de remarcarse la importancia de los condicionantes estructurales en la enunciación de la política exterior, sobre todo en relación al concepto de poder, pero asimismo señala que un examen de ésta política debe tener muy en cuenta la articulación que se produce entre tales condicionantes y la percepción e interpretación que realizan los decisores.

Al intentar articular las nociones agencia y estructura, uno de los objetivos de los participantes del "tercer debate" fue superar el problema del determinismo estructural que hacía difícil ver cómo las fuerzas sociales podían escapar de las tendencias inherentes impuestas por las estructuras.

Sin embargo, como señala Knafo (2010), si bien esta intervención de las aproximaciones críticas fue sin duda importante, el producto final quedó viciado. Mientras que la determinación estructural y la agencia se podría decir que están inherentemente vinculadas entre sí desde el punto de vista ontológico, el dualismo fue difícil de superar metodológicamente. Por un lado, las estructuras dan forma al comportamiento de los agentes, establecimiento las reglas y normas que las condicionan. Por otro lado, la agencia se presenta como la capacidad para salir del condicionamiento social y, en cierta medida, transformar estas estructuras. Por lo tanto, los dos tipos de causalidad aparecieron opuestas la una a la otra, incluso cuando ambos aspectos podría decirse que existen en un solo momento. Como Carlsnaes lo puso, "siempre que las acciones se explican con referencia a la estructura, o viceversa, la variable independiente en cada caso sigue sin estar disponible para la problematización por derecho propio" (Carlsnaes 1992, 250).

Por lo tanto, las estructuras crean imperativos, pero esto no quiere decir que sólo hay una manera de reaccionar ante estos imperativos. Para decirlo de otra manera, cuando se supone que el comportamiento de los agentes se puede deducir de las estructuras en que están inmersos, se toman estas conductas por sentado, como manifestaciones 'normales'



de las limitaciones estructurales, como si estas estrategias fueran la única forma de relacionarse dados los imperativos estructurales o restricciones. Sin embargo, las instituciones y los discursos establecen reglas del juego, pero no determinan cómo la gente lo juega (Konings 2005, 108).

Mientras que el poder puede ser estructural en la forma (ontología), los intentos de analizarlo en términos estructurales (método) lleva a los investigadores críticos a cosificar la realidad social (Sewell, 1982).

El debate agencia/estructura está, por lo tanto, mal definido, ya que se examina la cuestión en términos de una relación dual entre la estructura y el agente, cuando en realidad se trata de una relación social entre los agentes mediada por las estructuras. En ese sentido y como principio teórico rector de este trabajo, el constructivismo pragmático es igual a ver el *impacto estructural en términos de selectividad estratégica*. Las estructuras no determinan el resultado, pero hacen ciertas estrategias más viables que otras. Esto puede ayudar a explicar por qué ciertas estrategias se adoptan en lugar de otras, pero no se debe asumir por ello una relación causal necesaria. Es imposible determinar de antemano cómo la agencia es importante antes de examinar los casos concretos. Por lo tanto, es sólo en referencia a acontecimientos concretos que se puede calibrar el énfasis correspondiente en la agencia y la determinación estructural (Wight 2006). Desde esta perspectiva, la aquí propuesta, el objetivo es evaluar concretamente la agencia y la determinación estructural en la participación del cuerpo decisorial legislativo en la formación de la agenda de política exterior del país. Esta propuesta es la que se expondrá en los capítulos siguientes y contrastados con los datos relevados.

Este enfoque es necesario para el proyecto de la teoría crítica, ya que sin la lectura de todos los procesos sociales en términos de correspondencia entre la agencia y la determinación estructural, no hay nada que no impida caer de nuevo en la mirada cosificadora del positivismo.

Estudios de política exterior

Interrelación entre los asuntos nacionales e internacionales

A la hora de analizar la política exterior aparece una pluralidad de criterios sobre cómo hacerlo. Putnam (1996) al analizar la bibliografía referente a las relaciones entre la esfera nacional e internacional entiende que, la mayoría, representa dos enfoques alternativos. Por un lado, la bibliografía que estudia de manera interrelacionada los asuntos nacionales e internacionales y, por otro lado, la volcada a las influencias nacionales sobre la política exterior. Se trata de una clasificación, provechosa para los propósitos de este trabajo.

En una primera línea, Rosenau (1969), a partir de su taxonomía sobre la conexión a nivel político (*linkage politic*)³¹ y posteriormente con la concepción de *fragmentation*³² resalta la simultaneidad e interacción de las dinámicas de fragmentación e integración de las esferas de autoridad, desplazando el rol dominante de los Estados. Estableció, de esta manera, los primeros pasos académicos sobre este ámbito de análisis, con el propósito de superar la concepción estatocéntrica hasta ese entonces dominante.

Rosenau (1997) profundizó su propia concepción metodológica en virtud de los cambios que impuso la post-Guerra Fría y la globalización. Entendió que la política exterior era una consecuencia de lo que él denominó como “política transversal”, la cual combinaba componentes domésticos e internacionales sin límite alguno. De acuerdo a lo señalado por Miranda, su “modelo de turbulencia” implicaba distintos niveles de actores que participaban e influían en la toma de decisiones, desde un nivel micro, referido a las individualidades, hasta un nivel macro, en el cual compiten, cooperan e interactúan diversas “esferas de autoridad”. (Miranda, 2011: 16-17).

Keohane y Nye (1988) han sido considerados como la continuación intelectual de esta tradición con su trabajo, hacia fines de la década del setenta, centrado en la *interdependencia compleja* y el transnacionalismo. Ello otorgó mayor primacía al rol de los regímenes internacionales en detrimento de los factores nacionales que explican la política exterior. Aunque, de ninguna manera, quiere decir que no los hayan evaluado como importantes, sino que el foco del análisis no era unidimensional. Para estos autores, la interdependencia, entendida como las situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre factores de diferentes países en función de la *sensibilidad* y *vulnerabilidad* de los mismos, permite reconocer márgenes de *permisibilidad* en el sistema internacional que podrían ser utilizados en forma propositiva por los Estados.

Como sostiene Rosenau (1997) en un mundo que se transforma rápidamente y que es cada vez más interdependiente, concebir los asuntos internos y externos como cuestiones separadas y no como una red que no puede desatarse sería un error.

Esta postura teórica reserva, al igual que lo hace el realismo, el ámbito de la política exterior a la acción de los representantes del Estado, pero incluye el análisis de los determinantes domésticos de la acción externa. Así, destaca el rol de los partidos políticos, los grupos de interés, las fuerzas sociales, los legisladores, los representantes del Poder Ejecutivo y los procedimientos institucionales. Al privilegiar la interacción entre el contexto externo y los determinantes internos en este enfoque no sólo las

³¹ El autor establece tres tipos de *linkage*, el *penetrativo*, cuando los miembros de una unidad actúan en el proceso de otra unidad; el *reactivo*, cuando la acción de uno produce la reacción de otro sistema político pero sin que sus miembros actúen directamente en el proceso de otra unidad; y *emulativo*, cuando la reacción es del mismo tipo que la provoca.

³² Véase Rosenau, J. (1997) *Among the Domestic – Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, University Press.



preferencias internas dejan de ser fijas, sino también el contexto internacional (Soares de Lima, 1994).

En ese sentido, el aumento del nivel de intervención gubernamental en diversos tipos de asuntos conduce a que los gobiernos tiendan a controlar, más estrechamente que en períodos anteriores, una proporción significativamente mayoritaria de interacciones con el exterior.

A su vez, la situación de muchos países en vías de desarrollo, especialmente en términos económicos, lleva a considerar que la situación de interdependencia es, al menos, asimétrica o de una dependencia estructural de los países centrales.

Por ello, hay que tener presente que

Las teorías basadas en el sistema internacional como fuente de la política exterior (v. gr. realismo, neorrealismo, interdependencia y teoría de la dependencia) son capaces de explicar sólo las direcciones generales de la política exterior: estas teorías pueden explicar circunstancias donde Estados con atributos nacionales ampliamente diversos se comprometen de forma similar bajo semejantes limitaciones externas, sin embargo, no ayudan a explicar situaciones donde Estados de un mismo nivel en el contexto mundial responden de forma diferente a los mismos estímulos, o donde el mismo Estado altera significativamente su comportamiento a pesar de pequeños cambios en el contexto internacional. (Lasagna, 1996: 45-46)

La diferenciación clásica (realista) entre proceso político interno y externo se cimienta en que mientras los determinantes de la política doméstica obedecen al sistema político nacional, la política exterior es una utilidad del Estado como ente abstracto, aislado de la sociedad. Este punto de vista ignora el proceso de toma de decisiones, el rol de las instituciones estatales y no estatales, en definitiva, ignora el sistema político nacional en que interactúan estos elementos para producir la política exterior. Es por eso y a pesar de las marcadas diferencias entre los que Keohane ha llamado “reflectivistas” o Wendt, siguiendo a Onuf, llama “constructivistas”, comparten la preocupación por este tema “sociológico” básico dejado de lado por los racionalistas; es decir, el tema de la formación de identidades y de intereses en la confección de una política.

La realidad social está hecha de respuestas colectivas de la propia sociedad a las condiciones de su misma existencia. Intersubjetivamente, dichas respuestas reproducen la realidad en forma de prácticas políticas institucionalizadas, siendo el Parlamento, al menos hipotéticamente, el órgano más representativo de las mismas, en una sociedad democrática en su relacionamiento externo.

En el ámbito de análisis de la política exterior, desde el punto de vista del proceso político interno, la denominada *escuela de política burocrática*³³ (Putnam, 1996: 75) constituyó una forma distinta de abordar el objeto de estudio. Aplicado a las relaciones entre naciones, el modelo del juego político en la burocracia dirige su atención a los juegos internacionales, siendo las relaciones internacionales la superposición de este juego (Allison, 1971: 149).

El desarrollo de esta concepción no avanzó mucho más allá del principio de que los intereses políticos burocráticos tienen una fuerte gravitación a la hora de formular una política exterior. Entendió que las preferencias externas son siempre endógenamente determinadas y no son fijas. Puso énfasis en el proceso de formación de políticas y no en los atributos del Estado o su ubicación relativa. Lejos estaba del argumento que sugiere una interpretación “constructivista” que arguye que del mismo modo que las

³³ Dentro de la cual se podría ubicar a autores como Allison, Snyder, Krasner o Katzenstein entre otros.

estructuras están constituidas por la práctica y las auto comprensiones de los agentes, también la influencia e intereses de los agentes son constituidos y explicados por las estructuras políticas y culturales, sin embargo permitió descomponer las teorías centradas en el Estado para reconocer la inevitabilidad del enfrentamiento interno acerca de lo que constituye el “interés nacional” y a partir de ello, poder comprender, en una segunda instancia, la necesidad de reconciliar al mismo tiempo exigencias nacionales e internacionales.

Si bien, como sostuviese Hoffmann, los estudios internacionales son una ciencia social esencialmente norteamericana, establecer regionalismos epistémicos no tendría mayor asidero si no fuera por la proximidad al objeto de estudio que ello podría implicar³⁴.

En América Latina, estos temas han sido estudiados³⁵, investigados, estructurados y formalizados de manera discontinua. Hay investigaciones realizadas, pero pocos materiales publicados y accesibles. *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior* elaborado por el Grupo de Trabajo de Teoría de Relaciones Internacionales del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) coordinado por Russell (1992), intenta dar respuesta a tres interrogantes: primero, determinar la perspectiva dominante en el campo durante la etapa inicial; segundo, establecer en qué medida otras concepciones, especialmente las sajonas, fueron incorporados, cómo y con qué utilidad para el estudio de sociedades distintas a las de su origen y; tercero, comprobar la existencia de contribuciones teóricas genuinas producidas en la región. El texto muestra un campo disciplinar que en su camino hacia la sustanciación de conceptos y variables propias fue importando e incorporando a través del tiempo otros aportes intra y extra disciplinares, motivo por el cual el nivel de prioridad de los enfoques mutó en cada momento. De manera que, la evolución propia de la disciplina en la región, en su intento por formalizarse, no se ha dado de manera simultánea con la de los países centrales, pero se intentó reproducir el proceso de búsqueda de mayor sistematización del conocimiento (Colacrai, 1992: 48). En ese sentido no se debe perder de vista, como sostiene Simonoff (2012) sobre los orígenes disciplinarios (aunque referido especialmente a la política exterior argentina) que en su discurrir cronológico recorre dos vías, la de la construcción y desarrollo del campo disciplinar e, interactuando con esta, la edificación de “un discurso sobre el pasado y el presente de las relaciones internacionales argentinas” (Simonoff, 2012: 15).

A partir de lo hasta aquí expuesto y, al igual que como se señalara en el capítulo anterior, así como la determinación estructural y la agencia están inherentemente vinculadas entre sí desde el punto de vista ontológico, el dualismo interno/externo también lo está. Aún cuando ambos tipos de causalidad aparecieran opuestas la una a la otra, podría decirse que existe en un solo momento. Ergo, no debe optarse por una u otra posición como una elección teórico-filosófica irreversible, sino como una cuestión de orden empírico donde el peso de cada una de ellas como factor explicativo de la política exterior se ajusta a hechos concretos.

Cabe destacar que a pesar de una considerable cantidad de pensamiento que erosiona la distinción entre política interior y exterior, las diferencias siguen siendo muy

³⁴ Rosenau (1980) atribuye una importancia mínima a la variable “política interna” en los casos de países en desarrollo, puesto que los sistemas políticos de países menos desarrollados resultan vulnerables en mayor cuantía a los estímulos del contexto internacional, resultando sus políticas exteriores manifiestamente determinadas por éste más que por los condicionantes internos. Estos últimos tendrían un peso comparativamente insignificante debido a la carencia en esos países de estructuras políticas diferenciadas y complejas que conducen al desarrollo de un proceso político doméstico con actores múltiples y relaciones entrelazadas.

³⁵ Véase Bernal Meza (2005) *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.



importantes, en parte por razones teóricas y en parte por razones burocrático académicas producto de lo que Adler y Haas (1992) denominaron “comunidades epistémicas”.

La política exterior como política pública

En gran medida, basados en tradiciones diferentes dentro de las Ciencias Políticas los estudios políticos tienden a dividirse entre los que se ocupan de los asuntos nacionales y los que se centran en asuntos exteriores. Dada la superposición práctica de esos asuntos, ¿cómo se puede explicar la existencia de una dicotomía entre los estudios de estos? Como se señaló en los párrafos anteriores el análisis de la política exterior fue arrastrado en dos direcciones, por el análisis de las preocupaciones generales de la política, por un lado y las preocupaciones de política internacional, por el otro.

Desde la perspectiva teórica adoptada para este trabajo y con el propósito de alcanzar el objetivo propuesto se plantea la necesidad de explorar la posibilidad de una fertilización cruzada y se hace un llamamiento a una mayor integración de estos subcampos relacionados dentro de la ciencia política, interrelacionados en la praxis.

Con ese propósito resulta viable la visión que Nelson desarrolla sobre las políticas públicas; en estas se distingue por cuatro imperativos intelectuales (holismo, consecuencias, utilidad, y democracia) que son igualmente aplicables a la política exterior y a la política pública doméstica (Nelson, 1996: 552).

Subrayo la importancia de dos de esos imperativos. En cuanto al primero de estos, jugadores y procesos de elaboración de políticas son similares en ambos asuntos, internos y externos. Aunque no se puede encajar fácilmente el análisis del proceso de elaboración de la política exterior en consideraciones generales de política pública como los ciclos de políticas (*policy cycles*), los triángulos de hierro (*iron triangles*), las tipologías de asuntos (*issue typologies*), y así sucesivamente, sin duda hay conexiones entre los componentes de la sociedad frente a los asuntos exteriores, al igual que existen entre los involucrados en los ámbitos políticos nacionales. Por otra parte, aunque hay una cierta tensión en el análisis de la política exterior, como en el campo de la política pública en su conjunto, entre la búsqueda de la relevancia política inmediata (utilidad), por un lado, y la búsqueda de la elegancia teórica por el otro, en el campo de la política exterior existen esfuerzos por influir en el curso de la política y las decisiones públicas al respecto.

También Lentner (2006) intenta ilustrar algunas formas específicas en las que considera que la colaboración entre los estudios de políticas públicas y los de política exterior podría funcionar. Los analistas de política exterior podrían beneficiarse al emplear dos ideas principales del marco de Kingdon (1995): la organización de los participantes y los procesos. Al tratar a cada participante y el proceso como un "nuevo impulso" y una "restricción", tendrían un medio útil de examinar el desarrollo de los procesos de formulación de políticas extranjeras. Tan útil, analíticamente hablando, como lo mencionado anteriormente, sería el marco de análisis de los fenómenos en los que ciertas agendas conforman otras agendas, por ejemplo, la guerra afecta en gran medida las libertades civiles. También considera la distinción formulada por Lindblom (1980) entre los problemas segmentados y comunes y entiende que estos últimos están creciendo. Esto sin duda exige un intercambio entre la política pública y la política exterior, pues el aumento de las presiones externas tiende a hacer que aumenten los problemas comunes, mientras que la relajación de las presiones genera segmentación. También marca con énfasis el estudio del cambio volátil de Baumgartner y Jones (1993), puesto que su concepción de que la estabilidad está marcada por períodos de cambio volátil implica una visión a largo plazo de la vida política. Esa visión ofrece un útil correctivo para el análisis de política exterior. En lugar de centrarse en las

decisiones, los analistas de política exterior podrían dirigir su atención a las instituciones y la estabilidad y tratar de explicar los cambios en ellos.

En definitiva, la política exterior constituye una política pública, y como tal, es interpretada en el marco de lo que Ozlack y O'Donnell (1982) denominaron *el estado en movimiento*, esto es, como una toma de posición del estado frente a una cuestión socialmente problematizada.

La toma de decisiones

Como se ha distinguido más arriba, en forma contigua a los autores que se han apoyado en las teorías de las Relaciones Internacionales para tratar de entender las políticas exteriores, otros autores, mayormente británicos, focalizaron sus análisis, tratando de otorgarle la mayor especificidad posible mediante la técnica del estudio de casos.

Gracias a la evolución de esos análisis se abrió una línea de investigación diferente que, en coincidencia con el incremento de trabajos norteamericanos en la misma dirección, definió distintas formas de concebir el examen de la política exterior. Por ejemplo la teoría de las decisiones incluidas en las llamadas “teorías de alcance medio”. (Miranda, 2011: 15-16)

Las denominadas teorías de alcance medio³⁶ desarrolladas para los estudios internacionales, dentro de las que se encuentran los estudios de los mecanismos decisivos, se podría afirmar que desde sus inicios intentaron hacer confluír ambos sub campos de estudio.

Básicamente, la propuesta de esta concepción es la desarticulación del postulado del Estado como actor unitario y su traducción en términos de personas que toman decisiones. Esta nueva definición conllevaba importantes cambios: a) la política internacional es el resultado de decisiones adoptadas por personas (individuales o conjuntos), cuya conducta debe ser explicada como tal; b) la definición contextual de la toma de decisiones se torna un elemento clave en el análisis de la política exterior, y c) el descubrimiento de la existencia de fuentes internas de la política exterior. Hasta ese entonces el comportamiento del Estado era explicado en términos de lo que Pettman (1975) denominó *imperativos contextuales*, donde lo externo y no lo interno era concebido como el más importante determinante de la política exterior.

Las primeras y más sustantivas tentativas de estudiar el proceso de decisión en materia de política exterior datan de los años 1960-1970 y forman parte de la corriente científica del *conductismo*³⁷. Esta escuela se inspiró en los escritos de Weber, de los cuales Parsons (1937) retomó algunos elementos, que se refieren en particular a la relación entre fines y medios en una situación dada y para un problema determinado. Otras influencias provenían de teóricos económicos, como Boulding (1962), Modelski (1962), o de estrategistas como Schelling (1960), quien desarrolló un análisis de decisiones interdependientes en su *Teoría de los juegos*.

Sin embargo, la primera obra dedicada enteramente al aspecto aquí abordado en materia de política exterior es la de Snyder *et al* (1962, 1977) quienes sostienen, a partir de lo recogido en la obra de Hoffmann (1963), que

³⁶ Aquellas generalizaciones relativas al comportamiento de elementos, variables o conjuntos parciales de fenómenos pertenecientes a un sistema más amplio (Wilhelmy, 1988: 50).

³⁷ Véase J. Dougherty y R. L. Pfaltzgraff (1994), *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. También puede verse del Arenal, Celestino (1994) *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos



...una de nuestras premisas metodológicas básicas es definir el Estado por sus órganos decisorios –aquellos actos autorizados son a todos los efectos los actos del Estado -. La acción del Estado es la acción realizada por los que actúan en nombre del Estado. Por consiguiente el Estado es sus órganos decisorios. (Hoffmann, 1963: 191-207)

Con cierta base teórica similar Allison (1969) entiende que si bien el modelo de actor racional tiene utilidad analítica para ciertos casos, debería ser complementado, incluso sustituido por lo que denomina *marcos de referencia* a partir de los cuales desarrolla dos modelos adicionales³⁸. Dichos modelos deben ser entendidos como complementarios y no alternativos.

Hudson y Vore (1995) afirman que en el marco de la pos-Guerra Fría, la política exterior dejó de ser un área exclusiva reservada al individuo decisor o al estado como actor unitario para convertirse en una actividad colectiva, en la cual se combinan y entran en disputa percepciones e ideas diversas. Así se puso en duda el modelo de “elección racional” y se habló de una racionalidad de actores colectivos (Farkas, 1996). Estos primeros abordajes, que suponían un alto grado de racionalidad³⁹ a la elección consciente de los decisores, han sido matizados desde el propio enfoque a partir de los postulados de *racionalidad limitada* de Simon (1957) y criticados por lo que se ha denominado *enfoque incrementalista*⁴⁰. Lindblom (1953, 1963, 1991) y otros autores como Braybrooke (1963) o Dahl (1964) entendían que los decisores sólo centran su atención en aquellas políticas que difieren incrementalmente de las políticas existentes, es decir, como una serie interminable de intentos y acercamientos. De manera que, un Estado, en la consecución de un determinado fin, tenderá a repetir aquellas pautas de conducta y a persistir en aquellos estados situacionales en que su desequilibrio interno sea relativamente menor, y por oposición, intentará evitar aquellas situaciones en las cuales sus desequilibrios internos aumenten, aún cuando quienes forman parte del órgano decisor no se den cuenta de ello.

Ahora bien, ciertos procesos incrementales preparan decisiones fundamentales y/o las llevan a cabo una vez que han sido adoptadas. Es por eso que el modelo de la *exploración combinada (mixed-scanning)* de Etzioni (1967), al diferenciar y combinar varios niveles de exploración, es el más cercano al proceso real que siguen los actores.

No menos importante es el *modelo cognoscitivo-cibernético* elaborado por Steinbruner (1974), el cual a partir de elementos de la psicología del conocimiento intenta relevar la acción del ser humano tendiente a descomponer los problemas que enfrenta, con el fin de reducir la incertidumbre de la complejidad⁴¹.

Incluso, un desarrollo posterior como el de Putnam (1996), plantea que las negociaciones internacionales pueden concebirse como un juego de doble nivel.

En el nivel nacional, los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos

³⁸ Véase Allison, G. T. (1991). *La Esencia de la Decisión: Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Bs. As., Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

³⁹ El carácter racional del proceso de toma de decisiones y la omisión de otros factores intervinientes conformó el principal argumento de la crítica de este modelo formal.

⁴⁰ Véase Aguilar Villanueva, L. (1992). *La Hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

⁴¹ Véase Steinbruner, J. (1974) *The Cybernetic Theory of Decision. New Dimensions of Political Analysis*. Princeton.

internacionales. Los miembros del gobierno y los altos cargos de la Administración no pueden ignorar ninguno de los dos juegos mientras sus países, aún siendo soberanos, sean interdependientes. (Putnam, 1996: 79)

A su vez, el propio autor reconoce que cualquier teoría de un doble nivel de negociaciones internacionales que sea contrastable con la praxis debe asentarse en una teoría de la política nacional, esto es, sobre la distribución de poder y preferencias entre quienes integran el nivel II⁴² de su teoría.

Más recientemente, Haas (1992) con su enfoque de *comunidad epistémica* y Sabatier (1993) con su marco de *coalición de apoyo* concentraron su análisis en el apoyo y la interpretación de los grupos de tomadores de decisiones y quienes los circundan respecto de una determinada situación, a partir de intereses y aversiones compartidas.

Obviamente, las teorías de medio alcance son siempre complementarias y prescinden de una perspectiva global de los fenómenos y como afirma Stone (1997) en su crítica a la literatura de política pública, pero que se aplica también a la de política exterior, ciertamente, ha habido un menosprecio de la política en lugar de un tratamiento de la política.

Una definición de política exterior

Definir política exterior no es una tarea simple. Su ambigüedad conceptual, pero también práctica, le otorga diversas dimensiones y concepciones a partir de las cuales ser definida. En principio, es posible afirmar que no existe una política exterior de Estado, sino de gobierno; porque como sostiene Gutiérrez (1987) generalmente no responde a los intereses generales de la mayoría de la población sino al grupo que detenta el poder. A su vez, se puede afirmar también que se trata de un proceso determinado por distintos factores, bases y fundamentos (Vázquez Flores, 2007: 18).

La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un *Estado* más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el *interés nacional* y en *objetivos* concretos. Dicha política se sustenta en un *proyecto* de nación específico y depende de la *capacidad de negociación internacional* del Estado. A su vez, la política exterior está determinada por los *factores de situación* tanto internos como externos. (Vázquez Flores, 2007: 20)

Las preguntas por las características particulares de los países del cono sur se formularon de la mano del cuestionamiento de la dependencia y de la necesidad de buscar alternativas en la relación con el mundo. En ese contexto se formaron las bases para repensar las relaciones internacionales latinoamericanas⁴³.

Uno de los primeros trabajos dedicados al estudio de la política exterior en América Latina que lleva implícita esta concepción es el de Jaguaribe (1973, 1974, 1979). Al analizar la autonomía, como un conjunto de condiciones que permite que personas e instituciones que son parte de un sistema nacional o regional tomen decisiones libres, distingue factores dinámicos y funcionales de carácter ejercitatorio (independencia técnico-empresarial, relación efectiva con el imperio cercano) de factores estáticos y estructurales de carácter habilitatorio (viabilidad interna, permisibilidad externa). Siendo

⁴² Si bien se produce comúnmente en el Parlamento, también puede tener lugar en agencias burocráticas o grupos de interés.

⁴³ Véase Bernal Meza, R. (2005) *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Nuevo hacer/ Grupo Editor Latinoamericano.



la *viabilidad interna* un mínimo crítico de recursos humanos y naturales condicionado por el grado de integración socio cultural del país y con capacidad de neutralizar las amenazas externas. Posteriormente, el análisis de Cerro (2000, 2001), Moniz Bandeira (1994) y otros autores de la denominada *Escuela de Brasilia*⁴⁴, desde una perspectiva histórica y no tanto sociológica como la de Jaguaribe, entendió la política exterior y su estudio como expresión de cada tipo particular de Estado, como resultado de un determinado modelo de desarrollo, como conformación socio político a través de la historia. En una línea de análisis metodológico diferente, pero en parte similar, caracterizado por tratar de identificar los elementos que inciden sobre la gestión política externa, se encuentran los aportes de científicos chilenos como Muñoz (1986) y Tomassini (1987). Para el estudio de un período específico de la política exterior chilena, Muñoz propuso cuatro variables, la primera de ellas era el *proyecto interno dominante*. Con ésta, se refería al desarrollo socio político de la sociedad que impulsan quienes detentan el poder, como principal condicionante de la política exterior de un país. Tomassini, por su parte, estableció media docena de factores *reales* de los cuales depende, según su juicio, la calidad y el vigor de una política:

...1) su visión acerca de las características que presenta el sistema internacional en un momento determinado y de las oportunidades y limitaciones que plantea; 2) de su relación con la sociedad y la historia, es decir, con la estructura social, la cultura política y el régimen de gobierno heredado del pasado histórico y, lo que es más importante, con su visión respecto del futuro; 3) las principales áreas de articulación externa del país, que definen los intereses que integran su agenda internacional, y la jerarquía existente entre los mismos; 4) el peso interno de la política exterior, esto es, la importancia que ésta tiene en la estrategia de desarrollo; 5) el hecho de cuán activa o pasiva es esa política, y 6) la organización institucional con que cuenta el país para formularla y llevarla a cabo. (Tomassini, 1987: 125)

Estos factores, que aplicados al análisis de la formulación de la *agenda internacional*, los *objetivos perseguidos por un país* y el *estilo* que caracteriza la formulación y aplicación de esa política, permiten distinguir las especificidades que configuran una política exterior.

El aporte más significativo, en el sentido que se le pretende dar a este estudio, ha sido el de Van Klaveren (1984), quien resaltó la importancia de los determinantes internos y externos de las políticas exteriores que condicionaban no sólo los objetivos, sino también la materialización de los mismos una vez decidido el curso de acción de la política. Entendía que su clasificación resultaba compleja, por la simple razón de que en la práctica tendían a confundirse. Igualmente, desde la perspectiva centrada en factores internos que podían limitar, condicionar e incluso ofrecer nuevos cursos de acción, sistematizó cuatro categorías: la *orientación del tipo de régimen*; los *procesos de toma de decisiones y política interna*; la *política burocrática* y el *liderazgo*. La primera, se refiere a las condiciones estructurales y orientaciones político económicas de la sociedad y su incidencia en la toma de decisiones, esto es, en las características del régimen político⁴⁵. La segunda, diferenciándose de la anterior, descompone los tipos de régimen para concentrarse en los procesos decisorios, los actores intervinientes y el grado de su participación. En la tercera, el hincapié reside en entender la política exterior como resultante de un proceso de negociaciones entre agencias gubernamentales dotadas de intereses, percepciones y recursos distintos. Finalmente, la

⁴⁴ Denominación tomada de Bernal Meza (2005) al analizar el aporte de autores vinculados a la Universidad de Brasilia.

⁴⁵ El análisis de esta categoría se descompone a su vez en tres variables.

última categoría, toma el liderazgo en su perspectiva personalista y como sistema de creencias.

En el ámbito nacional, la obra de Simonoff (2012) *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinarios de la política exterior y sus interpretaciones*, representa la contribución más reciente al debate, posterior a la Guerra Fría, en el estudio de la política exterior argentina con respecto al papel de la teoría (es decir, el papel de los presupuestos y compromisos ontológicos y epistemológicos) en la información y la formación las construcciones analíticas de la política exterior. En ella, teniendo en cuenta que las diferencias epistemológicas que estructuran el debate teórico en el estudio de la política exterior argentina son dependientes de posiciones ontológicas anteriores señala dos momentos “paradigmáticos” en la disciplina. El primero, ubicado entre las décadas del sesenta y del setenta en torno a la figura de Puig, denominado *autonomista* o *latinoamericanista*, claramente inscripto en el realismo pero bajo “condiciones de hibridación” (Tickner, 2002: 21) que lo convertían en un esquema propio de interpretación que implicaba percepciones diferentes pero convergentes de la teoría de la dependencia y el realismo clásico. El segundo, ubicado en torno a la figura de Escudé a principios de los noventa, implicó el desplazamiento de la autonomía a favor de la inserción a partir de una lectura neorrealista y neoliberal que construyó un *realismo periférico* (distinto del de las naciones centrales) donde la autonomía se define en términos de costos.

Al margen de la basamental contribución teórica de Puig y Escudé, es de destacar, entre los contemporáneos, al trabajo realizado por Rapoport (1990, 1994), Paradiso, (1993) y otros autores como Miranda (2001) y Figari (1987), quienes aportarían una renovada y documentada visión histórica de la política exterior del país. Es, quizá, la obra de Russell (1992) *Enfoques Teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, donde mayor preponderancia cobran investigaciones en torno a los determinantes internos de la política exterior, hallándose enfoques centrados en el régimen político y la política exterior (Meyer), la cultura y la política exterior (Escudé), la dimensión social de la política exterior (Soares Lima), las estructuras y procesos de tomas de decisiones (Russell), el comportamiento organizacional del servicio exterior (Berstein), etc. Más allá de la misma y salvo casos aislados y, por ende, poco sistematizados, se presenta un vacío cognitivo a explorar. Tal cual afirma Jáuregui,

... resulta muy importante avanzar sobre la investigación de los factores internos que influyen en el comportamiento de la política exterior. El comportamiento externo de los países latinoamericanos no es sólo un reflejo y una reacción a eventos que se producen fuera de América Latina. Debe tenerse en cuenta factores internos que influyen de manera importante en el comportamiento de la política exterior. Si bien, las fuerzas que actúan en el medio internacional son muy poderosas, y más sobre países en vías de desarrollo como los latinoamericanos, la idea de avanzar sobre el estudio de los factores internos que hacen a la formulación de la política exterior se conecta directamente con la posibilidad de disminuir la dependencia hacia dichos factores externos (Jáuregui, 2003: 1)

De manera que la política exterior será entendida, en este trabajo, como un proceso dinámico de aplicación de interpretaciones relativamente fijas de los intereses nacionales a los factores de situación. Esto es, la dirección de la política exterior está influenciada por una serie de factores endógenos y exógenos.

Actualmente se reconoce que toda separación o distinción entre política interna y exterior es solamente de carácter analítico. La política exterior proyecta hacia otros



Estados aspectos relevantes de la política interna de un Estado. En segundo lugar, la política exterior contiene las reacciones estatales a las condiciones (estructuras y procesos) prevalecientes en el sistema internacional, transmitiendo algunas de ellas a los agentes políticos internos. (...) El grado de condicionamiento recíproco depende de la posición de poder de cada Estado, de su estrategia externa y del grado de compatibilidad entre sus posiciones políticas y las fuerzas y tendencias prevalecientes en el sistema internacional a nivel global, regional y bilateral. (Wilhelmy, 1988: 149)

Al analizar la política exterior es necesario tener presente que los enfoques deterministas de carácter monocausal pierden de vista la complejidad de la materia, por lo que sería relevante considerar distintos aspectos.

En primer lugar, toda política exterior trata de influir sobre el comportamiento de otros actores, generalmente estatales, y para ello requiere determinados recursos y medios para su ejecución. Por lo que parte de la investigación en la materia debe considerar la jerarquía entre los distintos tipos de objetivos postulados y los efectivamente conseguidos en relación con el grado de adecuación de los instrumentos que dispone. En segundo lugar, la política exterior es el resultado de márgenes variables de elección, sujetos a condicionantes estructurales de largo plazo y coyunturales de corto plazo. Por ello, es menester considerar el marco contextual en que se opta por diversas estrategias para alcanzar las metas políticas planificadas. Tercero, la política exterior no se reduce al comportamiento racional de los actores intervinientes. Como consecuencia, es necesario dar cuenta de los procesos intergubernamentales de negociación política.

En la formulación teórica aquí propuesta se postula que la política exterior debe ser entendida como una política pública (Ingram y Fiederlein, 1988: 727-729). Como una política pública circunscripta dentro de un proyecto político interno, que contiene los lineamientos socio económicos y políticos definitorios del carácter de la proyección de la política del interior hacia el exterior. Es decir, como lo indica Laredo (1965), la política exterior es el curso de acción que toma un Estado para la consecución de los objetivos nacionales más allá de su propia jurisdicción.

Pero, como sostiene Lasagna (1996), la política exterior posee ciertos rasgos que la distinguen de las otras políticas públicas. En primer lugar, debido a su naturaleza, asociada con valores y símbolos nacionales, es decir, con el interés nacional, que implicaría que el alcance de sus resultados tiende a ser percibido como comprometedor para la nación como un todo (Calvert, 1986:1). El interés nacional es un tema complejo, ya que así como es un factor motivador de la acción exterior, es también un justificante de esa política (Tomassini, 1989: 167-174). En segundo lugar, el proceso de formulación de la política exterior tiene elementos que lo diferencian del resto de las políticas gubernamentales, dado que el rol del Parlamento es relativamente limitado en comparación con la intervención de éste en otras materias, aunque no por ello menos importante. En tercer lugar, y no falto de importancia, es el hecho de que la política exterior, a diferencia de otro tipo de política pública, permite lograr acuerdos más amplios que sobre cuestiones internas. Pues el electorado tiende a preocuparse menos por cuestiones externas que internas, a la vez que, su discursividad suele tener como propósito reforzar la legitimidad del gobierno en ejercicio frente al electorado y no siempre actuar como un instrumento que coadyuve al logro de objetivos nacionales. Finalmente, las decisiones externas, conforman un tipo de política pública que, por su recorrido en el tiempo, comprometen a gestiones futuras.

A su vez, como otras políticas públicas que emanan del proceso de toma de decisiones políticas del régimen político interno, no opera en un contexto doméstico vacío, hay constreñimientos políticos formales e informales que condicionan su formulación

(Salmore y Salmore, 1978 y Waltz, 1967)⁴⁶. De manera que, la política exterior, en definitiva, está determinada en buena medida por el sistema político en que se formula, y como otras políticas, resulta de un conjunto de interacciones que se llevan a cabo de acuerdo con una serie de reglas, estructuras y valores que emanan de él. Es por ello que tiene un carácter circular, donde las relaciones de poder interno inciden en la construcción de la política externa, y ésta condiciona el alcance de la política interna.

⁴⁶ En el caso en estudio, dichos constreñimientos serán abordados en los capítulos que forman el núcleo histórico.



Estudios sobre política legislativa

Introducción

La política legislativa constituye un área de estudio dentro del campo temático de los estudios institucionales. Específicamente dentro del campo temático que analiza el rol que las instituciones cumplen en el funcionamiento de los sistemas políticos. Las legislaturas se constituyen en un actor sumamente importante para la dinámica de gobiernos democráticos. Puesto que sus principales funciones son representar, legislar y controlar (Orlandi, 1998), es en el ámbito institucional de las legislaturas donde en mayor o menor medida se dan los principales debates sobre lo público, se representan intereses sociales, se controlan los procesos gubernamentales, y se deciden políticas públicas (Morgenstern, 2004).

Es en Estados Unidos donde se han desarrollado con mayor intensidad los estudios legislativos; así lo ratifica Fiorina (2002) quien sostiene que los estudios sobre el legislativo constituyen el sub campo más avanzado de la ciencia política norteamericana. En términos generales, los estudios legislativos en aquel país forman parte de dos tradiciones de investigación diferentes (Kiewiet, Loewenberg y Squire, 2002). Por un lado, una tradición sociológica vinculada a la teoría sistémica y al estructural funcionalismo. Por el otro, a partir de la década del setenta, los fundados en la teoría de la elección racional⁴⁷. Sintéticamente, para Mayhew (2004), representante del segundo enfoque, los legisladores tienen como objetivo la búsqueda de la reelección de su cargo. Esta ambición estática, que orientaría el comportamiento legislativo, predice una “conexión electoral” entre los legisladores y sus distritos. Pereyra, Toscano y Jones (2002) describen dicho razonamiento de la siguiente manera: como la reelección depende de los electores de sus distritos, y para que una acción sea racional debe constituir el mejor medio de satisfacer los deseos del agente, la tarea legislativa estaría dirigida hacia dichos electores. No obstante, los estudios legislativos en Estados Unidos tuvieron que recurrir al enfoque institucional para solucionar los dilemas que planteaba la elección racional, dando lugar al surgimiento del enfoque que domina la escena hasta nuestro días: el institucionalismo racional (*rational choice institutionalism*) (Hall y Taylor, 1996: 942). Para Orlandi y Olivieri Alberti, en el institucionalismo racional

“... el comportamiento de los actores está determinado por las instituciones existentes que restringen las estrategias que seguirían los actores para lograr los fines deseados” (Orlandi y Olivieri Alberti, 1998: 19).

En el plano metodológico, en Estados Unidos los estudios sobre política legislativa, al igual que en otros campos de la ciencia política, están dominados por los enfoques cuantitativos y las técnicas estadísticas avanzadas de análisis (Acuña, 2000; Leiras, Abal Medina y D’Alessandro, 2005). No obstante, en los últimos años ha surgido la necesidad de realizar investigaciones en clave comparada (Kiewiet, Loewenberg y Squire, 2002).

Independientemente de las distinciones entre estas tradiciones, como marca Moscoso (2011: 5) hay poca investigación sobre si los conocimientos sobre la política legislativa norteamericana pueden ser aplicados a legislaturas por fuera de Estados Unidos; y al

⁴⁷ La publicación en 1974 de *Congress. The Electoral Connection* de David Mayhew popularizó la racionalidad instrumental en los estudios legislativos (Shepsle y Weingast, 2002).

mismo tiempo, en forma inversa, no se sabe hasta qué punto investigaciones realizadas sobre otras legislaturas pueden ser útiles para el estudio del Congreso norteamericano.

Enfoques teóricos para el estudio del Parlamento como organización

La descripción de la organización legislativa y cómo funciona ha sido un objetivo sistemático de la literatura en las Ciencias Políticas. Diferentes tipos de descripciones se pueden encontrar en la literatura. Cada uno es útil para comprender cómo los científicos políticos han estudiado los factores organizativos legislativos y para ilustrar cómo las descripciones legislativas pueden proporcionar una base para análisis teóricos más generales.

Es posible identificar cuatro orientaciones teóricas, que han sido utilizadas en la literatura para el estudio de las características organizativas y su efecto en las legislaturas, para explicar por qué y cómo las características estructurales afectan a la organización: el análisis estructural-funcional, el análisis de rol, la teoría de juegos de elección, y la teoría de la organización.

El análisis estructural-funcional emerge en las ciencias sociales como un marco para describir y entender los sistemas sociales. En las Ciencias Políticas ha sido especialmente relevante en la política comparada para el estudio de la actividad política a través de diferentes sistemas políticos. En lo que probablemente es el esfuerzo más completo para explicar la aplicación del análisis estructural-funcional de las legislaturas, Riggs (1973) señala que si bien muchos análisis desde esta perspectiva se han concentrado en las funciones desempeñadas por los sistemas políticos, las estructuras no pueden ser pasadas por alto.

Las funciones no pueden llevarse a cabo sino por las estructuras. Por otra parte, las características de las estructuras en cualquier sistema afectan el grado en que las funciones se llevan a cabo. (Riggs, 1973: 39)

Ha habido un uso limitado de análisis estructural-funcional en el estudio de las legislaturas fuera de Estados Unidos, donde el objetivo principal parece ser la sensibilización del lector a la distinción entre una institución legislativa y la función legislativa (Cotta, 1974).

En cuanto al segundo enfoque, uno de los primeros esfuerzos en el estudio del comportamiento de los legisladores fue la aplicación de la teoría del rol para el estudio de legislaturas estatales (Wahlke, Eulau, Buchanan, y Ferguson, 1962). Tomando como sustento esa obra, los partidarios de esta concepción argumentan que al utilizar el concepto de rol y su relación integral con las posiciones de la organización, el científico político es capaz de interrelacionar las características estructurales como las restricciones sobre el comportamiento de los individuos. En esta concepción, la naturaleza de la organización legislativa, incluso por sus características estructurales, es un factor determinante de la función legislativa, por lo tanto, se debe considerar la estructura de la organización para entender el desarrollo de las orientaciones de rol. Se refieren específicamente a las variables estructurales, como "puntos de referencia de la situación" que delimitan e influyen en el comportamiento a través de los roles asumidos por los miembros individuales. La limitada capacidad de este enfoque para explicar la variación tanto en el comportamiento individual o de grupo ha llevado a su uso, en investigaciones posteriores, sobre todo como factores descriptivos (Jewell, 1970).

Los investigadores también han utilizado la teoría de juegos o la teoría de la elección social y el análisis deductivo para evaluar la toma de decisiones colectivas y el comportamiento orientado a metas. Básicamente, el argumento esgrimido es que la



naturaleza de la estructura de la organización, las reglas y especialmente, las normas procedimentales de votación afectan la toma de decisiones colectivas. Usando la lógica, el análisis deductivo, y los modelos abstractos simplificados de las legislaturas, en lugar de datos empíricos, Shepsle (1979), Ferejohn y Fiorina (1975), y otros han demostrado que las reglas de decisión utilizadas en la legislatura tienen algún impacto en la fusión de las preferencias individuales en las decisiones colectivas de la legislatura. Los resultados de las pruebas empíricas para estas formulaciones han dado sólo un apoyo mixto (Ferejohn y Fiorina, 1975).

Finalmente, la preocupación por la estructura de la organización es evidente en todo el rango de teoría de la organización, a pesar de que este término genérico en realidad incluye una serie de diversas perspectivas teóricas sobre las organizaciones. Los investigadores de una de estas orientaciones, el análisis organizacional comparativo, definen estructura como "el patrón de relaciones entre las personas que facilitan la realización de tareas de una organización" (Gerwin, 1981: 9) e identifican cuatro atributos estructurales que caracterizan a las organizaciones: complejidad, formalización, centralización y configuración. Con sustento en estudios de varias organizaciones del sector privado, los investigadores han encontrado resultados de la organización y el logro de metas que se relacionan de maneras diversas a estas cuatro categorías de la organización (Gerwin, 1981).

Varios estudios han aplicado explícitamente la teoría de la organización a las legislaturas y también han utilizado conceptos, proposiciones, y las variables asociadas (Cooper, 1981, Cooper y Brady, 1981, Hedlund y Freeman, 1981; Moncrief y Jewell, 1980; Harder y Davis, 1979; Hedlund, 1978). En conjunto, estos trabajos demuestran, en primer lugar, que los conceptos derivados de la teoría de la organización se pueden aplicar a las legislaturas. Estos conceptos incluyen la autonomía organizativa, la división del trabajo, el medio ambiente de trabajo, la tecnología de la organización, "buffering" entre las entradas y salidas, "imperativos" institucionales, incertidumbre, adaptación, consolidación, colaboración organizacional, celeridad de la organización y eficiencia de la organización, entre otros (Cooper, 1981, Harder y Davis, 1979; Hedlund, y Hamm, 1977; Davidson y Oleszek, 1976). En segundo lugar, demuestran que las proposiciones y las hipótesis sugeridas por la teoría de la organización pueden ser comprobadas en los entornos legislativos. Estas hipótesis versan sobre la innovación estructural de una organización, la cual crece como consecuencia del estrés ambiental o de la dinámica interna de la organización, que las metas individuales para el cambio organizacional se relacionan con las metas organizacionales en general, que las organizaciones se adaptan a la tensión mediante el aumento de su capacidad organizativa o que el cambio de las expectativas en la organización, y que el aumento de la presión ambiental de una organización promoverá una estructura de liderazgo más elaborado (Cooper, 1981; Moncrief and Jewell, 1980; Davidson y Oleszek, 1976). En tercer lugar, estos trabajos demuestran que las explicaciones de la organización deben considerar tanto las metas organizacionales como las constricciones ambientales, además, la relación entre una organización y su entorno, que es al mismo tiempo un contexto para un rendimiento y una base de rendimiento (Cooper, 1975, 1977), puede ser afín a las legislaturas. Por último, en cuarto lugar, estos estudios subrayan que las medidas e indicadores de los rasgos de la organización y los fenómenos se pueden aplicar a las legislaturas. Esto incluye al personal de la organización, la tecnología de la organización y estructura formal de la organización, los grupos de apoyo de trabajo, el liderazgo, satisfacción de los miembros, la productividad de la organización, agilidad organizacional y la eficiencia organizativa (Hedlund y Freeman, 1981; Hedlund, 1978; Hedlund, y Hamm, 1978).

Muchos de estos trabajos constituyen antecedentes directos de la perspectiva teórica, que se plasmará en los capítulos siguientes, utilizada como modelo guía para abordar el fenómeno social planteado.

Los estudios legislativos en Argentina

Moscoso, en su artículo “Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones metodológicas en torno a cómo estudiamos el Poder Legislativo” elabora, el hasta ahora, más completo y profundo estado del arte de esta perspectiva disciplinar en el país.

Sobre la base de 95⁴⁸ estudios sobre política legislativa argentina identificados entre 1983 y 2010, el autor desagrega la producción, entre otras variables, según el enfoque adoptado y las áreas temáticas cubiertas. En relación al primer tópico, algo más de la mitad pueden ser identificados con lo que Moscoso denomina “institucionalismo no racional”, es decir, enfoques que toman distancia de la racionalidad instrumental propia del institucionalismo racional⁴⁹. Por lo que, desde una dimensión teórica, la influencia de los estudios legislativos norteamericanos sería menor. Ahora bien, dicho razonamiento no sería el mismo si se tiene presente que en los últimos años el enfoque predominante ha sido el del institucionalismo racional. Desde el punto de vista metodológico, Moscoso remarca la existencia de cierta preponderancia de los abordajes cuantitativos, cercanos al 50 por ciento, más allá de que el método comparado ha crecido significativamente. En cuanto al segundo tópico señalado, esto es, los temas de los estudios sobre política legislativa argentina, 8 son los temas reconocidos. Las *relaciones Ejecutivo-Legislativo* constituyen el tema más abordado de la política legislativa argentina y tiene que ver con el rol de las legislaturas *vis a vis* los presidentes en la formulación de políticas. El *Control parlamentario*, muy vinculado al concepto de *accountability* horizontal, constituye el tema que, por la propia función del Parlamento, más avances ha tenido en el último tiempo. Las *elecciones y representación*, en tercer lugar, se relaciona con las características que asume la representación legislativa (selección de candidatos legislativos, el impacto de la ley de cuotas, la cuestión de la proporcionalidad, la sobrerrepresentación legislativa, etc.). El *estudio de las legislaturas* aborda las características generales de las legislaturas, sus procedimientos, su composición, etcétera. El *Comportamiento legislativo*, íntimamente ligado al anterior, se refiere a las características de los legisladores en función de cómo se comportan y cómo conciben su actividad. El *Congreso y la toma de decisiones*, perspectiva en la que más se ha utilizado el abordaje cualitativo ligado a los estudios de caso, analiza puntualmente el rol del Legislativo en la formulación e implementación de políticas públicas. La *organización interna del Poder Legislativo*, constituye una de las perspectivas de más reciente estudio e intenta responder al interrogante de cómo se organiza el Poder Legislativo y cuál es el impacto de dicha organización. Según Moscoso, uno de los temas a desarrollar a futuro. Finalmente *los partidos políticos en el Congreso*, representa uno de los temas menos abordados por los estudios sobre política legislativa (Moscoso, 2011: 13).

Este rápido y sintético recorrido permite observar que la versión organizacional de los estudios legislativos es incipiente y que el análisis del rol del poder legislativo en la elaboración de la política exterior es casi inexistente, salvo unos pocos trabajos como

⁴⁸ Las 95 publicaciones corresponden a 49 artículos de revistas (51,6 por ciento), 32 capítulos de libros (33,7 por ciento), y 14 libros (14,7 por ciento).

⁴⁹ El autor, con el objeto de sintetizar y marcar un contraste más categórico, optó por agrupar las vertientes del institucionalismo que Hall y Taylor (1996) denominan histórico y sociológico, bajo la categoría de “institucionalismo no racional”.



los de Jáuregui (2003)⁵⁰, Lafferriere (2007)⁵¹, Lucero (2007)⁵², Valdivieso (2007)⁵³ y Aranda Bustamante y Riquelme Rivera (2011)⁵⁴.

Rescato el de Lafferriere y el de Lucero por proximidad geográfica y el de Aranda Bustamante y Riquelme Rivera por proximidad conceptual. El primero, desde una perspectiva juricista centrada en las atribuciones, competencias y limitaciones en materia de política exterior del Poder Legislativo, analiza a lo largo de cinco capítulos el “rol institucional” del Congreso Nacional y su participación como actor en la política exterior nacional. Lucero, por su parte, propone como objetivo principal analizar el rol del Poder Legislativo en la toma de decisiones en la política exterior argentina en un caso de estudio específico, que es el del conflicto por los Hielos Continentales Patagónicos (desde que se firma el Acuerdo con Chile de 1991 hasta su renegociación plasmado en el Acuerdo de 1998). El foco de su análisis, utilizando como herramientas conceptuales la teoría de los dos niveles de Putnam y la perspectiva del veto de Mo, es la relación entre el Poder Legislativo/Poder Ejecutivo y el ejercicio del veto en el proceso de toma de decisiones en la política exterior. Finalmente el artículo de la dupla de científicos chilenos desde la perspectiva transaccional desarrollado por Spiller y Tommasi (2000), el que se interpreta las políticas públicas como el resultado de intercambios intertemporales entre los políticos, sostiene que, en el ámbito de la política exterior, el trabajo del Congreso Nacional de Chile exhibe una notable capacidad de articular negociaciones intertemporales, que han sido posibilitadas por un importante consenso en torno a los lineamientos generales de esta política pública y por la especialización profesional que han desarrollado los parlamentarios de las comisiones de Relaciones Exteriores.

La Organización Legislativa

Bonvecchi (2010) al analizar la literatura disponible sobre la organización legislativa, especialmente del Congreso argentino, señala que la mayor parte de los estudios se ha concentrado en argumentar que esa organización puede explicarse por medio de una adaptación de la teoría del cartel partidario, elaborada para dar cuenta de la organización del Congreso de los Estados Unidos. Ello, según el autor, presenta dos problemas principales:

Por una parte, descarta sin fundamento suficiente la posibilidad de que la organización legislativa del Congreso argentino pueda ser explicada por las teorías distributivas o informacional de la organización legislativa. Por otra parte, ofrece en apoyo de la teoría del cartel evidencia empírica que trata de manera inadecuadamente homogénea la totalidad de la actividad de los legisladores. Estos

⁵⁰ Jáuregui, L. (2003) *La Constitución nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, Centro de Capacitación Superior, Honorable Senado de la Nación.

⁵¹ Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales por Flacso, presentada en diciembre de 2007, titulada *Rol del Parlamento en la Política Exterior Nacional. Un análisis del rol institucional del Congreso Nacional y su participación como actor en la política exterior nacional, en interacción con el Poder Ejecutivo Nacional, durante el período 2002-2003*.

⁵² Lucero, M. (2007) “El poder legislativo en la definición de la política exterior argentina. El caso de los hielos continentales patagónicos”, en *Cuadernos Política Exterior Argentina*, n° 90, octubre – diciembre, Rosario.

⁵³ Valdivieso, P. (2007), “Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas”, en *Estudios Internacionales*, n° 158 (septiembre-diciembre), pp. 149-177.

⁵⁴ Aranda Bustamante, G. y Riquelme Rivera, J. (2011) “Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile”, en *Polis* [En línea], URL: <http://polis.revues.org/1308>; DOI: 10.4000/polis.1308

problemas impiden la contrastación de teorías diferentes y obturan así la comprensión de la naturaleza de la organización legislativa del Congreso argentino. (Bonvecchi, 2010: 2)

La teoría partidaria de la organización legislativa plantea que la legislatura está organizada de modo tal de garantizar el control del proceso legislativo por parte del partido mayoritario. Esa estructura de autoridad del partido mayoritario es inevitable para evitar el caos o la inestabilidad derivados de ciclos de votación (Riker, 1980). De acuerdo a esta concepción si el trabajo de las comisiones no está organizado y controlado de manera exógena, es posible que las mayorías cambien de composición de un proyecto de ley a otro, o impongan al partido de gobierno costos de transacción excesivamente onerosos como condición para aprobar su programa (Cox y McCubbins 1993, 2005). De manera que, a decir de Bonvecchi (2010: 10) el sistema de comisiones no es un dispositivo adecuado para este propósito porque incentiva precisamente el comportamiento que conduce al caos y la inestabilidad de las votaciones: el intercambio generalizado de votos por beneficios particularistas. Si el partido mayoritario tiene autoridades fuertes, que centralizan el poder tanto para asignar legisladores a las comisiones como para decidir el voto de sus bloques y castigar a los disidentes, ese partido mayoritario funcionará como un cartel, y el Congreso no decidirá nada que el cartel no quiera decidir, ni adoptará ninguna política que las autoridades del cartel no estén dispuestas a adoptar. Pero, a la vez, el cartel no adoptará ninguna política que amenace la supervivencia de su propia mayoría.

Sin embargo, el proceso legislativo en Argentina genera tanto comportamientos consistentes con las teorías distributivas como comportamientos consistentes con las teorías informacionales. Por lo tanto resulta necesario hacer una sintética pero esclarecedora diferencia entre estas.

Pérez Vega (2006) subraya que si bien el trabajo desarrollado en las décadas de 1970 y 1980 proporcionó elementos teóricos sobre los múltiples objetivos que los legisladores buscaban alcanzar y la manera en que los arreglos legislativos inducían a resultados estables (“resultados de equilibrio”), actualmente resultaba necesario entender cómo esos arreglos eran elegidos por la legislatura.

Shepsle y Weingast (1994) identifican una generación de estudios (tercera para ellos), en la que sobresalen tres teorías positivas de las instituciones legislativas. Una teoría positiva, señalan Shepsle y Weingast (1994: 154), está interesada en explicar por qué los legisladores emprenden sus asuntos en formas particulares y con qué efectos. Los autores identifican tres teorías: 1) distributiva y ganancias del intercambio; 2) informacional y 3) cooperación y delegación.

Las *teorías distributivas* argumentan que la legislatura se encuentra organizada de forma tal que permita asegurar que los legisladores obtengan ganancias del intercambio de su trabajo legislativo⁵⁵. Esta premisa se desprende del presupuesto propuesto por Mayhew (1974), según el cual existe una “conexión electoral” inherente a la actividad legislativa, que implica que los legisladores están interesados en su reelección, y ésta depende del favor que con su tarea legislativa consigan suscitar de su electorado⁵⁶. La teoría “distributiva” o “ganancias del intercambio” sostiene entonces, que los

⁵⁵ Dicho intercambio produce ganancias si los legisladores cuentan con incentivos como para dar su apoyo a proyectos de interés para otros legisladores a cambio de que éstos apoyen los proyectos de interés para los primeros.

⁵⁶ Las teorías de la ambición política (Samuels, 2003) plantean una variante del argumento de Mayhew: los legisladores buscan maximizar beneficios para mejorar sus perspectivas de carrera política en general, no necesariamente sus chances de reelección como legisladores.



legisladores con una diversidad de preferencias de políticas y prioridades, encuentran de interés personal renunciar a prerrogativas parlamentarias y, por lo tanto, a ejercer influencia sobre las políticas en áreas que no son de su interés, y tener mayor autoridad e influencia en las jurisdicciones de políticas que son más importantes para ellos.

A este presupuesto, Weingast y Marshall (1988) sumaron tres más: que los legisladores representan a la porción “políticamente relevante” de su electorado; que los partidos no constriñen el comportamiento de los legisladores; y que la legislación se aprueba por mayoría. Si los legisladores están interesados en su reelección, representan a la porción “políticamente relevante” de su electorado y los partidos no limitan su comportamiento, entonces tenderán a proponer y sancionar legislación diseñada para satisfacer específicamente los intereses de esos electores políticamente relevantes; es decir, políticas que distribuyan beneficios focalizados para esos sectores o electores. Por lo que, la regla de la mayoría sesgará las decisiones legislativas hacia la distribución de beneficios particularistas (Bonvecchi, 2010: 8). Sintéticamente, de acuerdo a las concepciones distributivas, entonces, los legisladores buscan satisfacer las preferencias particularistas de los grupos de interés que constituyen su electorado. Precisamente por eso, todos los legisladores desean alcanzar acuerdos con los demás legisladores.

Si los acuerdos se logran, la distribución de beneficios ha de tener carácter universalista. Sin embargo, no hay garantía alguna de que al votar en el plenario se respeten los acuerdos previos para que los legisladores puedan obtener sanción sin modificaciones de aquellos proyectos preferidos por su electorado.

Weingast y Marshall (1998: 167) parten de varios supuestos. Los autores sostienen que los legisladores persiguen sus objetivos de ser reelectos mediante la provisión de beneficios a sus votantes. Cada uno de ellos actuando en forma aislada no puede tener éxito. Ello, en combinación con la diversidad de intereses que representan, genera *ganancias del intercambio y cooperación entre los legisladores*. Se preguntan ¿qué tipo de instituciones permiten la ejecución de esta cooperación?

En primer lugar, Weingast y Marshall señalan que las formas de intercambio de mercado generan problemas (los autores mencionan tres problemas del intercambio de mercado que inhiben el cumplimiento de los contratos: los “flujos de beneficios no contemporáneos”, “intercambio no simultáneo” e “interacción repetida”) para capturar las ganancias de los acuerdos.

Los problemas vinculados con la durabilidad y con la capacidad para poder hacer cumplir los acuerdos, son características del ámbito legislativo y, por lo tanto, limitan el valor de las formas explícitas de intercambio de mercado. A la luz de estos problemas idearán instituciones alternativas que proporcionen mayor durabilidad a los intercambios.

La solución a este problema radica en el sistema de las comisiones según Weingast y Marshall (1988), puesto que: primero, éstas tienen jurisdicción exclusiva sobre determinadas áreas de política pública; segundo, tienen “derechos monopólicos” para proponer o no legislación a las cámaras; y finalmente, los legisladores pueden autoseleccionarse⁵⁷ para integrarlas. Esta jurisdicción casi exclusiva permite asegurar que las preferencias particulares de los legisladores que las integran serán tenidas en cuenta al elaborar proyectos legislativos. A su vez, si las cámaras requieren dictámenes de las comisiones para tratar proyectos, los legisladores pueden garantizar que el recinto sólo discutirá aquellos proyectos ya estudiados por las comisiones y que posiblemente ya hayan incorporado las demandas particularistas de sus electores. Si, además, las comisiones gozan de procedimientos restrictivos que les permiten proteger a sus

⁵⁷ Permite a los legisladores tener voz y voto sobre las áreas de política que interesan a sus electores.

proyectos de toda modificación durante el tratamiento en el recinto, entonces desaparece el riesgo de violación de los acuerdos. De este modo, para las teorías distributivas, la organización legislativa facilita la producción de leyes que confieren beneficios concentrados a electorados específicos con costos dispersos (Krehbiel 1991: 39).

El sistema de comisiones cumple la tarea de institucionalizar los intercambios, mediante el mantenimiento de derechos de jurisdicción de las comisiones y derechos del legislador sobre asientos en las comisiones. En suma, Weingast y Marshall (1998: 199) sostienen que las instituciones del Congreso resultan apropiadas para satisfacer las metas de los legisladores de ser reelectos. Además,

Su configuración específica parece haberse desarrollado para reducir aquellos problemas que surgen también en el intercambio del mercado, a saber, problemas de medición, riesgo moral y oportunismo (Weingast y Marshall, 1998: 199)

La *teoría informacional* presenta una diferente explicación de la racionalidad organizacional del Congreso. Krehbiel (1991) afirma que el principio básico de la organización congresional no es distributivo sino informacional. Las teorías informacionales sostienen que la legislatura está organizada a los efectos de reducir la incertidumbre de sus integrantes acerca de las consecuencias de sus decisiones. Estas concepciones no niegan que las legislaturas puedan estar organizadas para resolver conflictos distributivos entre sus miembros orientados a maximizar beneficios para mejorar sus perspectivas de carrera política, pero sostienen que esta ambición no es la preocupación exclusiva ni primordial de los legisladores.

Por el contrario, el interés principal de los legisladores se centra en los resultados de las políticas y no en las políticas por sí mismas, de acuerdo a lo planteado por Krehbiel (1991).

El desafío de la organización legislativa (...) es capturar ganancias de la especialización, mientras se minimiza el grado por el cual políticas aprobadas se desvían de resultados preferidos por la mayoría. (Krehbiel, 1991: 5)

Ese presupuesto se articula, siguiendo la propuesta del autor, con otros tres: en primer lugar, la información que disponen es incompleta y asimétrica, no conocen ni pueden conocer todas las consecuencias de las políticas que legislan y dicho conocimiento es mayor y mejor en unos que en otros; en segundo término, los legisladores tienen preferencias heterogéneas; tercero, que los legisladores atienden diversos tópicos de interés por lo que tienen en diversas competencias *expertise* (Krehbiel, 1991: 77-78). Entonces, los legisladores están interesados en los resultados de las políticas, organizarán el trabajo legislativo de manera tal de reducir la incertidumbre que pesa sobre las consecuencias de sus decisiones convirtiendo la información y las competencias de cada legislador en un bien público consumible por el resto de los legisladores (Bonvecchi, 2010: 9).

También para estas concepciones el sistema de las comisiones es el dispositivo que resuelve el problema organizativo fundamental de las legislaturas, pero obviamente bajo presupuestos diferentes a los postulados por las teorías distributivas. Las comisiones son agentes de las cámaras⁵⁸; su composición es determinada por estas y no por la autoselección de los legisladores; las reglas que rigen la discusión en el plenario de los proyectos remitidos por las comisiones son decididas por las cámaras; y la legislatura

⁵⁸ Por lo que éstas pretenden obtener de aquella información suficiente y confiable como para tomar decisiones sobre los proyectos de ley remitidos.



como tal no se encuentra comprometida de antemano con ningún procedimiento que garantice a las comisiones la intangibilidad de sus proyectos durante la discusión plenaria. Si las cámaras son las que deciden, y no los propios legisladores, la composición de las comisiones, pueden balancear su composición fusionando legisladores de preferencias moderadas con los de preferencias extremas, con lo cual incrementan la calidad de la información transmitida, ya que las comisiones, que deciden por mayoría, no pueden desconocer las preocupaciones e intereses de los legisladores con preferencias moderadas. Si, nuevamente, son las cámaras, y no las comisiones, quienes deciden las reglas para considerar en el recinto los proyectos remitidos, y no están institucionalmente comprometidas con ningún procedimiento que garantice la intangibilidad de esos proyectos, entonces las comisiones tienen incentivos tanto para elaborar iniciativas que tengan en cuenta preferencias distintas de las extremas, como para compartir con el plenario las informaciones que los legisladores no expertos necesitan para decidir.

Krehbiel sostiene que el poder de las comisiones se basa en los beneficios “informativos” que el Congreso y sus miembros obtienen de comisiones especializadas. Su argumento es persuasivo. Las mayorías legislativas no siempre conocen cuáles políticas alcanzarán el resultado deseado cuando un nuevo tema se presenta. Las mayorías necesitan pericia (*expertise*) lo cual es costoso. Si una mayoría garantiza prerrogativas procedimentales, tales como procedimientos restrictivos de enmienda para los miembros de las comisiones, entonces éstos pueden ser inducidos a pagar los costos de la especialización, debido a que sus propuestas serán privilegiadas en la votación en el pleno. Estas protecciones procedimentales hacen posible que los miembros de las comisiones compartan su información con el pleno, en razón de que las protecciones hacen difícil que el pleno modifique la propuesta de la comisión y use la información contra los miembros de la misma. De esta forma, mediante el compromiso de otorgar ciertos derechos a las minorías, la mayoría puede beneficiarse.

En opinión Shepsle y Weingast su principal contribución la perspectiva informacional radica en

... que los arreglos institucionales pueden reflejar la necesidad de adquirir y diseminar información además (o en lugar de) la necesidad de resolver asuntos distributivos. Las comisiones pueden ser poderosas en una legislatura no (sólo) porque monopolizan el poder de agenda sino (también) porque monopolizan información y expertise. (Shepsle y Weingast, 1994: 159)

Finalmente los trabajos que se inscriben en *la teoría de la cooperación y la delegación* comparten un aspecto fundamental ignorado en los modelos distributivos: la reconsideración del rol de los partidos en la organización legislativa.

De acuerdo con Shepsle y Weingast (1994: 161), la investigación al interior de este enfoque cae en dos grupos. Un conjunto de trabajos tienen el objetivo de demostrar la naturaleza cambiante del panorama congresional en la era post reforma (las reformas tuvieron lugar en la década de 1970). En general, este cuerpo de investigación argumenta – contra de la visión predominante- que en la era post-reforma los partidos no se acabaron. Por el contrario, los partidos parecen jugar un rol crucial en los resultados congresionales (Rohde, 1991). Un segundo grupo de estudiosos, siguiendo la veta del papel central de los partidos, se han enfocado a teorizar sobre las organizaciones partidistas. Aquí destacan las obras de Kiewiet y McCubbins (1991) y de Cox y McCubbins (1993). El trabajo de Kiewiet y McCubbins (1991) aborda los problemas de delegación legislativa bajo la teoría del agente-principal, en la que las estructuras institucionales permiten el control legislativo sobre los productos

presupuestarios, en donde la asignación y el comportamiento de las comisiones están ampliamente controlados por los partidos políticos. Pero quizá el trabajo más influyente de esta perspectiva teórica, sea el de Gary Cox y Matthew McCubbins (1993).

Estos autores lanzan su planteamiento preguntándose por qué y cómo un grupo de legisladores, legalmente iguales y a menudo discutidores, crean y mantienen partidos. Responden que “los partidos son creados, estructurados y reestructurados para resolver una variedad de dilemas colectivos que los legisladores enfrentan” (Cox y McCubbins, 1993: 83). Asimismo, sostienen que estos “dilemas colectivos”⁵⁹ son propios del camino para ser reelegido y del proceso legislativo.

Los autores argumentan que los partidos –especialmente el partido mayoritario– son una especie de “cártel legislativo”. Estos cárteles “usurpan” el poder, que teóricamente reside en la asamblea, para hacer reglas decisorias sobre la estructura y el proceso legislativo. La posesión de este poder conduce a dos principales consecuencias. Primero, el proceso legislativo en general –y el sistema de comisiones en particular– se estructura en favor de los intereses del partido mayoritario. Segundo, debido a que los miembros del partido mayoritario tienen ventajas estructurales, los jugadores clave en la mayoría de los acuerdos legislativos son los miembros de ese partido, y los acuerdos centrales del partido mayoritario son facilitados por las reglas del “cártel” y vigilados por el liderazgo.

En su planteamiento introducen la noción de “autoridad central”. Estas teorías involucran un “agente central” (en este contexto, el liderazgo partidista) que posee tres características esenciales para facilitar la acción colectiva: 1) el agente asume los costos directos del *monitoreo* que la colectividad enfrenta con el dilema colectivo; 2) el agente, en virtud de sus posición institucional, posee *incentivos selectivos* con los cuales premia y castiga comportamientos cooperativos y no cooperativos y, 3) el agente está motivado a asumir los costos del monitoreo y a gastar los recursos escasos sobre los incentivos selectivos en castigar y recompensar a aquellos monitores, quienes reciben una parte sustancial del resultado colectivo, o una concesión residual del resultado colectivo sobre algún un nivel preasignado, o alguna otra compensación diseñada para alinear los intereses personales del agente con el resultado colectivo (Cox y McCubbins, 1993: 91). Sostienen que el objetivo principal de establecer una autoridad central es crear una posición institucional, cuyos ocupantes tienen el interés personal de garantizar que el dilema colectivo sea resuelto.

⁵⁹ Situaciones en las cuales la acción racional pero desorganizada de un grupo de miembros, puede conducir a un resultado que todos consideran peor, que si lo consiguieran a través de la acción organizada.



El Parlamento en la elaboración de la política exterior

Interés nacional y agenda

La consideración preferente de los gobiernos a la utilidad del respectivo Estado, se expresa como criterio analítico y práctico en el principio de interés nacional (Wilhelmy, 1988: 141); si bien no es posible establecer “*a priori*” y de forma racional cuál es la esencia del interés nacional. Si se puede aseverar que el interés nacional es el eje articulador de la política exterior.

Aunque este no puede ser definido como una esencia, si puede ser entendido a través de la promoción de determinados valores que portan los Estados. Pero las sociedades son heterogéneas por lo que el interés nacional no sería uno. Ergo, consiste en inferencias y percepciones relativas a pautas de comportamiento por parte de quienes elaboran la política exterior. Asimismo, hay que considerar a los funcionarios en distintos niveles y desde distintas reparticiones del Estado que insisten en la diversidad de objetivos nacionales, según áreas temáticas, y a grupos internos que politizarán nuevos temas, introduciéndolos o manteniéndolos en la agenda interestatal. En ese sentido, los intereses nacionales son producto del contexto político y cultural dentro del cual se elaboran las políticas. El contenido del mismo es histórica y socialmente relativo, ya que está sujeto y se modifica de acuerdo a las condiciones socio históricas.

El interés nacional es un concepto ambiguo bajo el cual se localizan las metas y objetivos externos de un Estado. Por su inmovilismo, sirve como guía de la política exterior, lo que tiende a eternizar sus mecanismos y objetivos, e incluso los instrumentos. De aquí se desprende el carácter conservador que muchas veces se le imputa a la política exterior (Lasagna, 1996: 49).

Ahora bien, en la medida en que la organización gubernamental se torna altamente compleja, en que los cuerpos burocráticos desarrollan bases de poder, en que ciertos grupos y/o individuos tengan gravitación personal en la política como para influir o imponer sus propias perspectivas, las definiciones del interés nacional surgirán de complicados procesos de negociación y transacción entre distintos actores participantes en la formulación de la política exterior. Es por eso, que resulta de mayor utilidad recurrir al concepto de la *agenda pública de política internacional*, concepto que será citado reiterado varias veces a lo largo del resto del trabajo, puesto que a diferencia de interés nacional es un concepto operacionalizable, que proporciona criterios para identificar intereses específicos y establecer una jerarquía entre ellos. Esta aproximación permite concebir el interés nacional como aquellos valores que son utilizados como criterios de evaluación de políticas concretas. A su vez, remarca la posibilidad de fertilidad cruzada dentro de los estudios políticos que se señalara en capítulos precedentes.

El proceso de adopción de decisiones para la formulación de la política exterior consiste, en definitiva, en estudiar el proceso por el cual se construye la *agenda pública de política internacional*. Proceso, que en la práctica permite operacionalizar los temas o intereses incorporados a la agenda y determina los objetivos y opciones de la política exterior a adoptar. Es necesario, entonces, identificar dicha arena, el conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad (Duroselle, 1992: pp.174) y los grupos decisionales “reales” que los articulan en distintas áreas, siendo el Parlamento la más representativa de todas en un sistema democrático.

Tan importante como la entrada y permanencia de un problema en la agenda pública es su definición. Existe un juego de intereses cruzados de actores y grupos que actúan para determinar qué asuntos deberán ser considerados como problemas y, sobre todo, cómo serán definidos. (...) Definir una situación como problema de política pública supone la formulación de una hipotética solución. (Fernández, 1996:440)

A partir del trabajo de Luzuriaga (2011) quien analiza el significado actual de la agenda internacional de los Estados, es posible aportar una forma específica en las que se considera que la colaboración entre los estudios de políticas públicas y los de política exterior podría funcionar y así ratificar el camino hasta ahora trazado, al menos teóricamente.

Agendas

Aguilar Villanueva (1993) afirma que la decisión más importante de un gobierno tiene que ver con la elección de sus asuntos y prioridades, o sea con su agenda. Entiende por agenda de gobierno al

... conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. (Aguilar Villanueva, 1993: 29)

Si bien esta definición pone énfasis en la subjetividad del gobernante, utilizando términos como decisión o consideración, su propio autor alerta que existen temas donde la intervención del gobierno supone la satisfacción de reclamos constantes o bien el cumplimiento de las obligaciones estatales, al caer dentro del cerco de las obligaciones constitucionales del Estado.

Ahora bien, cómo está compuesta esta agenda. Aguilar Villanueva, entiende que toda agenda de gobierno se compone de problemas o necesidades generados en otras agendas, la de los ciudadanos, del sistema político o del propio Estado. Estas *agendas difusas* se materializan tanto con independencia del gobierno como en comunicación con él; asimismo pueden preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducidas por las preocupaciones y prioridades gubernamentales. Para el modelo de Cobb y Elder (1986), existen tres prerrequisitos para que un asunto ingrese a la *agenda sistémica*, pública o constitucional. El primero es una amplia atención, o al menos, el conocimiento del tema o problema en cuestión. El segundo prerrequisito consiste en el interés compartido de una parte relativamente importante de la sociedad nacional (no de toda la ciudadanía) en cuanto que se requiere algún tipo de acción. El tercero radica en una percepción compartida de que dicho asunto es de interés para alguna unidad gubernamental y corresponde a los límites de su autoridad. Finalmente el ingreso de un tema en la consideración del gobierno da lugar a lo que estos autores denominan *agenda de gobierno*, definida como “conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar las decisiones” (Cobb y Elder, 1986: 116). En definitiva para que un asunto obtenga estatus de agenda, debe demandar el apoyo de algunos de los encargados de tomar decisiones. Los calificativos “activa” y “seria” son utilizados para diferenciar, en ese sentido, los asuntos de la agenda formal de otros que los autores llaman “asuntos pseudo-agenda”, en referencia a cualquier forma de registro o reconocimiento de una demanda sin considerar explícitamente sus méritos.



Como señala Luzuriaga (2011), el ingreso de un tema a la agenda de gobierno requiere la competencia de las autoridades públicas en general o de una autoridad pública en particular. No obstante, la competencia aquí no puede leerse solamente como un atributo jurídico e institucional, sino en un sentido más amplio, ya que, justamente, la acción política de inclusión en la agenda consiste en el cuestionamiento de las competencias. En definitiva, el término competencia, en este contexto, alude a “que la autoridad pública es percibida o se percibe a sí misma como capaz de prestar atención”. (Meny y Thoenig, 1992: 124). No obstante, la atención no significa que esa autoridad pública actúe sobre la agenda, ya que la atención puede desembocar en la no-acción. La atención es un gesto políticamente significativo, pero no necesariamente conlleva consecuencias materiales sobre la agenda.

La ecuación de las agendas descriptas revela la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de la política. La agenda sistémica, desde una naturaleza más abstracta y general, presenta mayor amplitud en extensión y dominio que la agenda de gobierno. Incluso, las prioridades de la agenda sistémica, no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales, estando abierta la posibilidad que existan discrepancias considerables entre ambas. En este sentido, Cobb y Elder llegan a aseverar que se podría plantear la hipótesis general que a mayor disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político.

Sin bien la interacción de las agendas plantea dos órdenes de cuestiones teóricas. Una sobre la agenda sistémica, saber cómo determinados asuntos y problemas particulares logran obtener visibilidad y consenso para alcanzar la calidad de problema público; que en el presente trabajo será dejada de lado. Dos, relativo a la agenda de gobierno, conexo al proceso decisional por el cual determinados asuntos y problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logran obtener la atención de políticos y funcionarios, y ser aceptados como objetos de su intervención.

Con relación a la formación de la agenda en un proceso político, cabe advertir que las etapas de dicho proceso denotan, solamente, componentes lógicamente tan necesarios como interdependientes de la política, no constituyendo, de modo alguno, eventos sucesivos y realmente separables.

Por lo que, si bien una política se adscribe a un organismo o funcionario determinado, en la práctica es sumamente difícil establecer a quién se debe atribuir una política específica porque ésta resulta del juego de fuerzas que se da, al menos para el objeto de estudio de este trabajo, entre el Ejecutivo y el Legislativo, entre las Cámaras, entre las comisiones, entre los miembros prominentes del Congreso y así en mas. La definición general de una política pública implica: la adscripción de la misma a un organismo o funcionario específico aunque en la práctica no sea así; que la misma tiene un objeto destinatario⁶⁰, esto es, está dirigida a alguien o algo y finalmente, el carácter dinámico del proceso de elaboración de una política, resultado de la interacción decisional a lo largo de un período de tiempo.

La agenda internacional

Mientras las llamadas teorías de alcance medio (toma de decisiones, política burocrática) priorizaron el método micro-analítico, yendo al análisis de los circuitos específicos y de actores en su rol y funciones, el paradigma transnacional

⁶⁰ Este destinatario suele dar el nombre genérico a la política en cuestión, por ejemplo, “política exterior”

(interdependencia compleja) primero y ciertas aproximaciones críticas después (constructivismo) intentaron conectar unidades y actores al nivel macro.

Como se mencionó en el apartado metodológico, en este trabajo, analíticamente se priorizó la óptica “micro”, pero analizando la incidencia desde y hacia el exterior; se investigaron los distintos circuitos entre los diversos actores; planteando la complejidad de intereses y la fragmentación de la estructura entre diferentes centros de poder.

Desde esa perspectiva teórica se considera a la agenda de las relaciones interestatales como una conformación de múltiples temas, no jerarquizados en forma contundente ni permanente. Asimismo, muchos de ellos surgen a partir de lo que se imputaba a la esfera de la política doméstica, volviendo difusa la separación entre temas internos y externos. Por otra parte, los temas no siempre son competencia de los ministerios de Relaciones Exteriores, haciendo necesario un proceso de coordinación, al menos, en la órbita gubernamental. Diferentes problemas generan diferentes coaliciones, dentro y fuera del gobierno, y presuponen distintos grados de conflicto (Luzuriaga, 2011: 14). De lo antedicho se desprende que:

Cuando se plantean múltiples temas en la agenda, muchos de los cuales amenazan los intereses de grupos internos aunque no con claridad los de la nación como conjunto, aumentan los problemas para formular una política exterior coherente y consistente. (Keohane y Nye, 1988: 43).

Bizzozero y Luján (1992) articulan dicho marco teórico con el estudio de las políticas exteriores nacionales. Así, establecen cuatro niveles, que también son funcionales a una distinción acerca de los pasos en la construcción de la agenda: intrapersonal, interpersonal, de los medios de comunicación masiva, de los decisores de política exterior y pública de política internacional.

La primera es una construcción de individual sobre el acontecer internacional, producto tanto de la reflexión propia como de los estímulos de la sociedad a la que pertenece ese ciudadano. La agenda interpersonal se conforma a partir de la interacción de las agendas intrapersonales y, por tanto, supone intercambio de ideas, opiniones y comportamientos de los ciudadanos pertenecientes a una misma sociedad. La agenda de los medios de comunicación masiva, hipotéticamente una construcción autónoma, está condicionada, en mayor o menor medida, por los intereses de los actores implicados. La agenda de los decisores de la política exterior de un país es, básicamente, producto del deseo de los dirigentes. Cabe tener en cuenta el supuesto que los dirigentes tendrán como objetivo imponer su agenda en un sistema político y en una sociedad determinados. Finalmente, *la agenda pública de política internacional* es una auténtica coproducción que va más allá de los deseos de los dirigentes, las reducciones de los medios de comunicación, y las expectativas y los valores de la opinión pública.

Es precisamente sobre esta última, *agenda de gobierno* en términos generales para Cobb y Elder, que se centrará el análisis. Aspecto que se abordará empíricamente en los últimos capítulos. Su conformación es el resultado de la yuxtaposición de las diversas agendas nacionales en interacción. Se debe tener en cuenta que la interacción se concreta entre unidades nacionales con capacidades disímiles, donde obviamente influyen el grado de asimetría entre las partes involucradas y el tipo de relación establecida, más que nada atendiendo a la dicotomía básica cooperación/conflicto. La agenda pública de la política internacional, en tanto coproducción y síntesis, revela aspectos centrales de política pública.

La elaboración de la *agenda pública de política internacional* de Argentina se encuentra primordialmente en manos del Poder Ejecutivo, atento las atribuciones constitucionales en la materia. Debido a su naturaleza de órgano unipersonal, y acompañado de una



burocracia jerárquicamente subordinada y considerablemente más amplia que la del Parlamento, el Presidente de la Nación en la mayor parte de los casos es quien *define los temas* prioritarios de la *agenda* de política exterior. También es el Presidente quien dispone en términos relativos de más instrumentos para *hacer efectivo su plan de acción* en materia exterior. Hay que tener en cuenta por lo tanto que el proceso legislativo, aunque marco práctico de este trabajo, no es más que una parte de todo el proceso de elaboración de una política como la política exterior. El lugar que ocupa la actividad legislativa se observa mejor cuando se intenta relacionar la actividad legislativa con la política exterior.

El Parlamento en la elaboración de la política exterior

No hay investigación sistemática sobre el papel de las legislaturas en la política exterior de las democracias parlamentarias. Como Dieterich, Hummel, y Marschall afirman,

...hasta ahora la literatura de la investigación comparativa ha marginado los temas de política exterior y seguridad y en gran parte ignorado el rol del Parlamento en la política exterior y de seguridad, con la excepción del Congreso de los EE.UU. (Dieterich, Hummel, y Marschall, 2008:10)

Esta falta de atención se deriva de la idea de que los Parlamentos no influyen en los asuntos extranjeros. Esta sabiduría convencional se basa, en parte, en la experiencia histórica. De acuerdo con Hill (2003), aunque hay ejemplos de Parlamentos que influyen en la política exterior, en contra de estos casos, se pueden establecer muchos otros donde los ejecutivos han sido capaces de eludir las competencias parlamentarias sin dificultad. Hill sostiene que los grandes poderes que los Parlamentos tienen no se basan en las disposiciones formales para afectar la política exterior, sino en su capacidad para supervisar, examinar e investigar.

La sabiduría convencional de que los Parlamentos no son actores importantes en asuntos exteriores se basa también en las relaciones políticas inherentes en los sistemas parlamentarios. Teóricamente (y constitucionalmente) los Parlamentos, por lo general, tienen poderes formales para el control del Ejecutivo. Sin embargo, cuando un gobierno de partido único (especialmente aquellos con una mayoría parlamentaria) gobierna, puede parecer inútil centrarse en el papel del Parlamento. Incluso se podría argumentar que un gobierno puede hacer lo que desee, siempre y cuando sea hacedor de una mayoría legislativa. De hecho, los Parlamentos se caracterizan a menudo como instituciones de sellos de goma. Raramente este punto de vista común es cuestionado.

Los Parlamentos han tenido tradicionalmente baja participación en la formulación de las políticas exteriores nacionales. Bajo el pretexto de que la política exterior está “sujeta a los príncipes y no a la gente”, a lo largo de su historia, los Parlamentos han sido eliminados de la materia.

Aunque la sabiduría convencional es válida para muchos casos, es importante saber cuándo y cómo los Parlamentos juegan un papel en la política exterior. Aunque algunas investigaciones sugieren que los partidos de gobierno con mayoría parlamentaria es poco probable que sean restringidos por los Parlamentos, puede haber factores que facilitan el papel de los Parlamentos, incluso en estas situaciones. Los estudios sobre la variación en los poderes formales son una base importante para la comprensión del papel que los Parlamentos pueden jugar, pero es probable que no proporcionen una imagen completa.

Sin embargo, además del resurgimiento de los partidos políticos como actores centrales en el proceso político y la formulación de políticas públicas, la década de 1990 también trajo otro resurgimiento importante en la ciencia política: el Congreso Nacional como

un espacio importante en la estructuración de decisiones sobre cuestiones de política exterior y de defensa nacional. En términos generales, es posible identificar dos perspectivas importantes en la literatura argumentativa sobre el papel del Congreso en la formulación de la política exterior: la primera, afirma la supremacía del Poder Ejecutivo ante el Congreso, que interviene poco o nada en la formulación de la política exterior, mientras que la segunda posición, entiende que el Congreso se muestra activo tanto en la política exterior como en la interna.

Un argumento central de la primera perspectiva es la percepción de que el presidente siempre tendrá más espacio de acción en asuntos internacionales en comparación con los asuntos domésticos. De este modo, la ideología y la influencia de los partidos políticos influenciarían de manera decisiva apenas las políticas circunscriptas al ámbito doméstico (Wildavsky, 1969 y Edwards, 1989; Bond y Fleisher, 1990; Ragsdale, 1995). Además, algunos estudios indican una armónica relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la formulación de la política exterior derivada del constante apoyo del Congreso a las políticas de presidente (Dahl, 1950; Clausen, 1973 citado en McCormick y Wittkopf, 1992). Este apoyo, constante, fue llamado por la literatura como *bipartisanship*. En este sentido, la dificultad de acción de los legisladores en una serie de cuestiones de política exterior, las dificultades de los parlamentarios para obtener su reelección y el aumento de la capacidad técnica y operacional del Ejecutivo y sus organismos para llevar a cabo la compleja relación exterior de los Estados Unidos son algunas de las explicaciones ofrecidas para explicar el dominio del Presidente sobre el tema (Kegley y Wittkopf, 1995). Dentro de esta misma perspectiva, los principales motivos de baja asertividad de los congresos latinoamericanos en la formulación de la política exterior mencionada en la literatura serían: alta concentración de poder del Presidente, la carencia de atribuciones constitucionales y herramientas de expertise, así como la baja rentabilidad en las elecciones (Lima y Santos 2001, Santos, 2006; Oliveira, 2003, 2005).

Las repercusiones de la guerra de Vietnam⁶¹ ante el público estadounidense parece ser un hito en el fortalecimiento de los canales de participación directa del Congreso en la política externa (Meernik de 1993, Ripley y Lindsay, 1993; Lindsay, 1994; 2003) Este es el punto de partida de gran parte de la literatura que trata la segunda perspectiva. El efecto negativo de la guerra de Vietnam, produjo a principios de 1990, conjuntamente con al final de la guerra fría una merma en los incentivos para mantener una aparente unidad en la conducción de la política exterior de Estados Unidos, diluyendo la diferencia tradicional entre política interior y exterior (Conley, 1999). De acuerdo con Lindsay (1994), tres factores, que apuntan a esta tendencia, dan cuenta de ello: primero, reducción de costos electorales para hacer frente a la política exterior del Presidente; segundo, la interdependencia global diluye la línea divisoria entre la política interna de la externa y tercero, la distancia entre los amplios compromisos estadounidenses en el extranjero y la reducción cada vez mayor de recursos disponibles.

El hallazgo de un papel más activo, en la década de 1990, del Congreso produjo un impacto significativo en la literatura. Varios estudios empíricos han subrayado la influencia de la afiliación a un partido, la ideología y los intereses económicos en las decisiones de los integrantes del Congreso sobre temas de política exterior en general, la mayoría de los cuales se centraron más específicamente, la política comercial

⁶¹ La resolución en 1964 del Golfo de Tonkin puede haber marcado el apogeo de la autoridad ejecutiva en los asuntos exteriores de este tiempo. Aprobada en 48 horas casi sin desafío, sobre la base de información inadecuada de la Casa Blanca, tuvo el efecto práctico de una declaración de guerra. En 1966, sin embargo, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado inició audiencias con el objeto de investigación el rol de Estados Unidos en la guerra de Vietnam.



(Baldwin y Magee, 2000; Bardwell, 2000, Fordham y McKeown, 2003; Xie, 2004; Delaet y Scott, 2006). Por lo tanto, contradiciendo el punto de vista argumentativo de la primera perspectiva, la ideología de los legisladores, el electorado (distrito electoral), la influencia del partido y los intereses económicos organizados son importantes variables explicativas de los resultados de la política exterior.

Ahora bien, más sistemáticamente, es posible sostener que la capacidad de la legislatura para influir en la política exterior depende de tres condiciones básicas. La primera es que los legisladores tienen posiciones o preferencias, al igual que con las políticas nacionales de modo general. Teniendo en cuenta las tesis del bajo grado de información o de interés de los legisladores sobre la política exterior, se puede conjeturar que no van a tener una posición o preferencia sumamente estructurada. En segundo lugar, las atribuciones constitucionales deberían conferir al Poder Legislativo la capacidad legal y la legitimidad para actuar en asuntos internacionales. Por último, el conflicto de intereses es particularmente esencial para el examen de la influencia legislativa en el tema de la política exterior. Esto es así porque, en el escenario de la convergencia de posicionamiento de los poderes (ejecutivo y legislativo), no hay manera de medir el sesgo dado por los conflictos o las diferencias de interés.

En cuanto a la influencia del poder legislativo y los partidos políticos en la formulación de la política exterior de América Latina, es posible mencionar algunos interesantes estudios de casos cuya principal línea de argumentación es la relevancia del Congreso en el proceso decisorio de la política exterior (Diniz y Ribeiro, 2009; Feliú, Galdino y Oliveira, 2007; Follietti, 2005; Neves, 2003). Hay también, en la literatura latinoamericana especializada, la percepción de que el proceso de liberalización del comercio en la década de 1990, común a la mayoría de los países del subcontinente, crea una tendencia a aumentar la participación del Congreso Nacional sobre asuntos de política exterior (Onuki y Oliveira, 2006). La internacionalización de la agenda interna y la incidencia desigual de los costos y beneficios en la sociedad resultante de la liberalización del comercio (consecuencias distributivas) se encuentran entre los principales motivos que apuntan esta tendencia (Lima, 2000). Los casos de México (Mena, 2004), Argentina (Stuhldreher, 2003) y Brasil (Santos, 2006) son ejemplos que apoyan esta idea.

Por otra parte, el rol, casi exclusivo, de los representantes del Poder Ejecutivo de los estados en la elaboración y ejecución de la política exterior, se complementa por lo que se ha denominado *diplomacia parlamentaria*⁶², que es la diplomacia desarrollada por el Poder Legislativo a través de los miembros de los Congresos, Asambleas o Parlamentos de los países. De acuerdo a Solana, se entiende por diplomacia parlamentaria

...la intervención o participación del Poder Legislativo y sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado, así como para designar el principio de las relaciones institucionales e informales que vinculan a los Poderes legislativos de otros países y a sus miembros. (Solana, 2000: 35)

En definitiva, la formulación de la política exterior ya no se limita a la maquinaria estatal, sino que deben participar en ella un gran número de diversos actores que hay

⁶² El desarrollo de la diplomacia parlamentaria data del siglo XIX, impulsada por el establecimiento de la Unión Interparlamentaria Mundial, en 1899 cuando, por iniciativa de William Randal Cremer (Reino Unido) y del Sr. Frédéric Passy (Francia) se celebró en París la primera Conferencia Interparlamentaria sobre arbitraje internacional, a la que asistieron delegados de nueve países europeos. Sin embargo, es hasta el finales del siglo XX que la diplomacia parlamentaria adquiere su forma actual, en el marco de la expansión y fortalecimiento de la democracia.

que tener en cuenta. Por el carácter cada vez más negociado del proceso, la política exterior tiende a ser cada vez más nacional y ya no solamente estatal.

Por ende, el Congreso ocupa una posición privilegiada dentro de los nuevos actores relevantes para la política exterior debido a que, entre otras razones, actúa como intermediario y articulador entre el poder institucional y los ciudadanos. Es necesario que el Congreso asista en la formulación de una definición de posturas en materia internacional que sea fiel reflejo de su interlocución con sus representados y que, involucre a la sociedad civil buscando transformar sus necesidades y demandas en posiciones y decisiones de política exterior representativas de éstas.

A su vez, hay que tener en cuenta que, la formulación de la política exterior también se encuentra entrelazada con la formación de la legislación interna que influirá en la política exterior del Estado; y en sus relaciones con actores externos. Lo importante de la política exterior resulta ser su formulación, el proceso de toma de decisiones, abierto a las influencias y negociación por parte de los distintos actores: estatales, subestatales, privados (intereses particulares). Como sostiene Colacrai,

Las instituciones, las ideas, la participación de expertos o “comunidades epistémicas” y el impacto que pueden ejercer decisores políticos legítimos parecen conformar el “círculo virtuoso” necesario para que sea factible hallar correspondencia entre el campo de las ideas y el de las políticas. (Colacrai, 2001: 384)

Por lo tanto, no puede ser visto como una organización desprovista de valoración y contenido al servicio del sector social que detenta su control. No es una arena neutral ni un árbitro imparcial, ya que en su propia conformación se expresan las conquistas de las clases y sectores subalternos, así como las pujas entre sectores dominantes (Miguez, 2010: 54).

El rol de las comisiones

Siguiendo las tendencias generales en las ciencias políticas sajonas, la investigación en los comités floreció después de la Segunda Guerra Mundial. Una serie de importantes estudios de los comités del Congreso, incluyendo artículos de Huitt (1954), Jones (1961), Fenno (1962), y Manley (1965), desarrollaron generalizaciones que contribuyeron a acrecentar el cuerpo de la teoría de los comités y el Congreso. El trabajo de Fenno (1973) sobre los congresistas en comités, continúa siendo el trabajo más influyente, dado que representó la integración de gran parte del trabajo empírico y teórico que lo había precedido y proporcionó las bases para posteriores investigaciones. En el desarrollo de un marco comparativo para el análisis del comité⁶³, propuso seis variables para comparar el comportamiento y la toma de decisiones de los comités del Congreso: la *selección de los miembros*; los *objetivos de los miembros*, esto es, los valores dominantes expresados por los miembros del comité; las *limitaciones ambientales*, presiones y exigencias de los grupos dominantes externos (como otras comisiones, bloques políticos partidarios, grupos de interés, etc.); las *premisas estratégicas*, o sea, prescripciones para la toma de decisiones (reglas de decisión) adoptadas por el comité, el alojamiento de los objetivos individuales en dichas estrategias de acción; el *proceso de toma de decisiones*, el patrón de toma de decisiones, incluidos el partidismo, las normas de participación y de especialización y el liderazgo del presidente y finalmente, las *decisiones* (Fenno, 1973: 14). Las metas de los miembros

⁶³ En su estudio, Fenno analizó seis comisiones dentro de las cuales se encontraba la de Relaciones Internacionales.



y las limitaciones del medio ambiente afectan a los procesos de toma de decisiones y las decisiones tomadas por el comité. Las premisas estratégicas se ven influidas por los objetivos de los miembros y las limitaciones del medio ambiente y, a su vez, pueden ayudar a determinar los procesos de decisión y las decisiones en sí mismas. Incluso entiende que los requisitos y el proceso de selección de los miembros del comité podrían moldear los objetivos, el prestigio, las normas internas y las reglas de decisión. Ese desarrollo lo condujo a la conclusión de que existen dos tipos ideales de comités, uno tipo corporativo y uno tipo permeable. Los primeros se caracterizan por un nivel elevado de integración, autonomía, consenso, confianza en la experiencia de los miembros, la selección de las reglas de decisión a partir del propio Congreso, y una mayor influencia. Los segundos por una menor integración y autonomía, más conflicto, menor énfasis en la experiencia, reglas de decisión externamente orientadas, y menos éxito e influencia en el Congreso.

La cuestión de fondo correspondiente es la condición bajo la cual las comisiones pueden y no pueden ser "poderosas" y por qué. Un requisito previo para esta discusión es definir el poder de las comisiones. El poder de una comisión se podría definir en términos de la ubicación respecto a la elección legislativa relativa a las preferencias divergentes de la comisión y su órgano matriz, el Congreso⁶⁴. En este contexto, dos nociones de poder relacionadas con los beneficios distributivos pueden ser consideradas. El poder positivo, es decir la capacidad de una comisión para cambiar la política en consonancia con sus preferencias, pero en contra de las preferencias del cuerpo en su conjunto. El poder negativo, o sea la capacidad de la misma de mantener una política a pesar de la preferencia de la mayoría del cuerpo para cambiarlo.

Este marco analítico para el estudio de los comités, será aquí utilizado como un vehículo para el examen de las Comisiones de Relaciones Exteriores de ambas cámaras, así como para explorar algunas proposiciones básicas sobre el comportamiento de las mismas. Pero al mismo tiempo, se sostiene que al evaluar el impacto de cualquier comité, en este caso los de relaciones exteriores, puede ser útil distinguir entre el poder institucional⁶⁵, y la influencia política, pues la explicación del comportamiento del comité puede no ser lo mismo que explicar la influencia del comité.

⁶⁴ Por lo tanto, las definiciones no son relevantes cuando no existe tal conflicto.

⁶⁵ Ver apéndice Constitución formal del Poder Legislativo

Modelo organizacional de la elaboración de la política exterior

Construcción de un modelo

Se podría concebir la teoría como un conjunto integrado de relaciones con cierto nivel de validez. Sin embargo, como sugiere Willer (1969), antes de alcanzar dicha validación y sea cual fuere la pureza de su forma, no es posible denominar teoría a este conjunto de formulaciones, menos aún “conjunto de hipótesis”⁶⁶. El rótulo teoría sólo es aplicable a ciertas hipótesis con cierto nivel determinable y útil de validez. Para que sea válido, un sistema formal, debe transformarse en un sistema operacional, esto es, reemplazar los términos del sistema formal por definiciones operacionales adecuadas. Ahora bien, aceptando que una teoría es un sistema formal válido, se vuelve indispensable considerar previamente la fuente de ese sistema formal.

En lugar de recurrir a la inducción a partir del experimento, se propone en este trabajo derivar la teoría mediante la deducción de un sistema formal a partir de un modelo, que debe ser entendido, como *guía en la derivación de definiciones operacionales*. Si bien la validez de la teoría nada tiene que ver con la correspondencia de las definiciones nominales y operacionales, mucho tiene que ver con el sentido de la teoría y la significación del modelo. En la medida en que implican relaciones verificables, las conceptualizaciones teóricas son potencialmente útiles. Por el contrario, si su conceptualización no es clara y las implicaciones resultantes son confusas, la utilidad potencial se torna discutible.

En definitiva, un modelo es

... la conceptualización de un grupo de fenómenos, elaborada mediante un principio racional, cuyo propósito final es suministrar los términos y relaciones -las proposiciones- de un sistema formal que, una vez validado, se convierte en teoría. (Willer, 1969: 44)

No obstante, no debe perderse de vista que los modelos no son, al menos para este trabajo, exhaustivos ni describen la totalidad de los fenómenos a los cuales está destinado, sino sólo una parte. Tan importante como y, en gran parte, explicativo de ello es el hecho de que construir un modelo *para* los fenómenos, consignado a representar su estructura o conducta, no un modelo *de* los fenómenos, excluye toda idea de identidad entre uno y otros. Pues, como sostiene Toulmin (1964), la esencia de todos los grandes descubrimientos es el descubrimiento de métodos de representación. Como el mismo autor explica,

No se trata de que nuestros enunciados teóricos [en los modelos] deban estar implícitos en los datos y no lo estén, aseverando de ese modo cosas que los datos no autorizan; no pueden ni tienen que estar implícitos en ellos, pues no son generalizaciones ni construcciones lógicas de alguna otra especie extraídas de ellos, sino más bien principios de acuerdo con los cuales podemos formular inferencias acerca de los fenómenos. (Toulmin, 1964: 42)

Aunque la construcción de un modelo tiene un carácter descriptivo, no es éste su objetivo fundamental. Por encima y más allá de la mera representación, el modelo

⁶⁶ Russell (1927) entendía que la única diferencia entre una hipótesis y una teoría es de índole subjetiva.



intenta explicar cómo ocurre algo, y en ese sentido, debe considerarse siempre la explicación suministrada por el mismo interpretativa⁶⁷.

El modelo aquí propuesto es un modelo representativo, pero de ningún modo estático, esto es, no entiende la estructura representada como inmutable. Por el contrario, intenta dar cuenta de la dinámica de la realidad representada.

En definitiva, un modelo teórico puede definirse como una representación intelectual simplificada, sistemática y lógicamente coherente de una realidad, realizada de conformidad con los supuestos de una teoría⁶⁸. Considerado de esta manera, entonces se podría afirmar, siguiendo la definición de Ramírez (1994:69), en que el modelo teórico es un

... instrumento de la investigación y no, en sentido estricto, el resultado de la misma. Combina las ideas previas con la experiencia que tenemos del objeto, en este sentido, no es una pura idealización sin referente concreto, pero tampoco, una descripción fidedigna de lo real. Pretender contrastar el modelo con la realidad es terminar la investigación ahí donde apenas empieza. Considerarlo como el punto final del proceso de investigación es tomar la pregunta como respuesta y evitarse el esfuerzo de pensar cómo contestarla. (Ramírez, 1994:69)

Los modelos teóricos de las Relaciones Internacionales

Las oportunidades que se abren al desarrollo teórico de las Relaciones Internacionales, mediante una mejora sustancial en el empleo de los métodos y técnicas que hoy en día resultan accesibles para las ciencias sociales, depende, además de las cuestiones hasta ahora abordadas, de la elaboración de modelos teóricos que resulten suficientemente descriptivos y operativos.

Los modelos teóricos reproducen algunas de las relaciones causales que la teoría establece entre las variables o sucesos de la realidad, mientras que ignora deliberadamente otras. Para que un modelo sea verdaderamente representativo y, por tanto, útil a los efectos metodológicos, debe incluir aquellas variables que cumplen con las condiciones de necesidad y suficiencia para explicar las relaciones de causalidad, de conformidad con los supuestos teóricos utilizados.

En el ámbito de las Relaciones Internacionales, se han desarrollado algunos modelos teóricos de cierta relevancia. Generalmente, los mismos han sido clasificados como: estáticos, dinámicos y globales.

Los modelos estáticos se concentran en las variables que explican la *continuidad* de una determinada realidad internacional a pesar de los cambios que se producen en ella. Además del *modelo del equilibrio* o *balanza del poder*, y que ya fue teorizado por De Vattel y Voltaire en el siglo XVIII, forman parte de esta categoría algunos modelos basados en la aplicación de la *teoría de sistemas* a las Relaciones Internacionales, empezando por los modelos sistémicos de Kaplan (1957), que más allá de su valor heurístico, constituyen una verdadera demostración metodológica de cómo puede realizarse la modelización en esta disciplina.

⁶⁷ Se ha criticado el poder explicativo de los modelos al señalar que estos permiten “pensar como si” y de esa manera constituyen “ficciones heurísticas”.

⁶⁸ Braudel los define como “hipótesis, sistemas de explicación sólidamente vinculados según la forma de la ecuación o de la función”, una concepción demasiado restrictiva. Merle formula un concepto mucho más restringido: “Designa un esquema sintético y abstracto que ordena los elementos de la realidad en una construcción rigurosa. La construcción de un modelo parte de una serie de observaciones concretas o experimentales sobre hechos o datos previamente cuantificados.” Como sostiene Calduch Cervera, limitar la construcción del *modelo* a las realidades que pueden traducirse en “hechos o datos cuantificados” equivale a restringir su aplicación a los *modelos matemáticos*, ya sean estadísticos o no.

En los modelos dinámicos prima el reparo en las variables que explican *los procesos de cambio* en una determinada realidad internacional. Conviene señalar que en el contexto de la disciplina, existe un gran vacío de modelos dinámicos que traten de representar los procesos de cambio de una realidad internacional a otra (Miranda, 2001). Ya se trate de procesos de cambio *generativo o degenerativo*, lo cierto es que la escasa atención teórica prestada a los cambios *de* la sociedad internacional y no a los cambios *en* la sociedad internacional, lastra necesariamente su modelización. En el terreno específico de las relaciones internacionales, se han desarrollado modelos dinámicos sobre los conflictos internacionales, como el modelo de Duroselle (1966) sobre el conflicto de Trieste, o el modelo de los conflictos interestatales diádicos; sobre los procesos de comunicación, como los trabajos de Deustch (1974), con su conocido *modelo en cascada de los flujos de influencia e información*, y de su influencia sobre los procesos de integración internacional.

Finalmente se encuentran los modelos globales que intentan reproducir todas las variables y relaciones fundamentales para comprender el funcionamiento dinámico de una parte de la sociedad internacional. Por tanto, se trata de modelos elaborados siguiendo lo que Poquet (1978: 299) denomina un *análisis macrointernacional*. Su desarrollo ha estado presidido por la conjugación de la dinámica de sistemas y el empleo del ordenador, con todas sus potencialidades de rapidez y fiabilidad en el cálculo numérico⁶⁹.

Sería inadecuado concluir este apartado, sin hacer referencia a la principal limitación que presentan los modelos más sofisticados hasta ahora desarrollados, es decir los globales. Se trata de la excesiva concentración en las *variables cuantificables* en detrimento de aquellas otras que, sin ser cuantificables, resultan decisivas en la interpretación causal de ciertos fenómenos internacionales.

Estos esfuerzos de modelización teórica han permitido adquirir un conocimiento práctico sobre algunos de los principales problemas de la realidad internacional y, lo que tal vez resulta más importante, han generado una conciencia política sobre la necesidad de su resolución. A su vez, la similitud de conclusiones que se alcanzan entre ellos, a pesar de la diversidad de datos y técnicas empleados en su elaboración, permiten confirmar la validez general de sus análisis sobre los problemas internacionales. Y, sobre todo, gracias a estos esfuerzos de modelización teórica en la disciplina de las Relaciones Internacionales, en particular, ha permitido enriquecerse de instrumentos metodológicos de investigación y análisis, abriéndose, de este modo, un camino lleno de posibilidades que apenas ha comenzado a recorrer.

Modelo organizacional

El objeto en estudio tiene una serie de características que requieren de un tipo distinto de modelo. Más allá de la caracterización realizada en los capítulos anteriores se abordará el cuerpo decisional legislativo a partir de un *análisis interorganizacional*.

Ampliando la definición ensayada por Mayntz, es posible distinguir características que hacen a la definición de una organización. En la medida en que se trata de 1) formaciones sociales que se han independizado institucionalmente, 2) que cumplen fines/objetivos específicos, 3) se distinguen por una estructura diferenciada (horizontal o verticalmente), la cual representa un sistema de papeles individualmente asignados (pero que no se refieren a la persona) y, 4) para cumplir esos fines el trabajo se organiza

⁶⁹ El origen de este tipo de modelización se encuentra en los modelos elaborados por Forrester, del Instituto Tecnológico de Massachussets, denominados *World-1* y *World-2*, antecedentes del modelo empleado por Meadows en el *Primer Informe del Club de Roma*.



bajo determinadas lógicas (división de roles), es posible hablar de organización (Mayntz, 1980: 47).

Si bien los criterios para definir las fronteras de lo que constituye una organización no son claros y no todos los autores conciben el Parlamento como una organización, sino más bien como una conexión funcional de varias organizaciones con fines claramente diferenciales (Mayntz, 1963), aún así es posible analizarla como tal. Especialmente, porque como el propio Mayntz (1980) señala, una de las condiciones estructurales más importantes del desarrollo de las organizaciones radica en la ordenación política de una sociedad.

Se adopta esta perspectiva producto de considerar, como se señaló en capítulos precedentes, por un lado, que la política exterior debe ser entendida como una política pública más allá de ciertos rasgos que la distinguen de las otras políticas públicas. Por otro, que los conceptos derivados y las hipótesis sugeridas por la teoría de la organización se pueden aplicar a las legislaturas.

Las aproximaciones teóricas respecto de la explicación de los fenómenos organizacionales se pueden clasificar según variados criterios, si bien todas ellas y cualesquiera sea la forma de clasificación, obedecen a una cierta concepción ideológica de la relación entre el sujeto y la organización⁷⁰.

Como perspectiva rectora se adopta aquella que entiende a la organización como un sistema abierto y acuerda un rol preponderante a un actor o agente complejo y autónomo. En contraposición al taylorismo y a la escuela de las relaciones humanas que podían evidenciar un conjunto coherente de proposiciones y principios, la riqueza de esta última perspectiva reside justamente en su flexibilidad. No obstante lo anterior, es posible identificar algunas ideas fundamentales que la caracterizan. Primero, considerar la organización como un sistema en interacción con el medio es decir, la organización no termina en sus fronteras o límites, sino que estos precisamente se construyen y redibujan en forma permanente en la relación de ésta con el medio. Segundo, en tanto sistema, está compuesta por diferentes elementos que mantienen entre ellos una cierta cooperación y por tanto interdependencia en la consecución de objetivos comunes, pero también de otros objetivos, propios a cada individuo que la compone. Tercero, el sujeto se reconoce como un actor complejo y autónomo, que no se ve determinado solamente por motivaciones económicas (organización del trabajo), o por pulsiones afectivas según su pertenencia de grupo (relaciones humanas). Por el contrario, éste dispone de inteligencia, racionalidad limitada (en el decir de Simon y Crozier). Los individuos no están sujetos a determinismos estrictamente económicos, psicológicos o sociales, sino que disponen de autonomía en tanto actores.

En síntesis, esta corriente considera al sujeto como un “productor-producido”, un “estructurador-estructurado”, un “instituidor-instituido”, inmerso en una relación dialógica entre él mismo y la organización. De lo anterior se desprende la utilidad de identificar dos planos en la comprensión de la organización. Por una parte aparece la organización “prescrita” o técnicamente definida (estatutos, reglas y normas expresas,

⁷⁰ Max Weber hacía referencia a este hecho en su trabajo “El Sabio y el Político” cuando definía al Estado como un instrumento de dominación al servicio del cual operaba un sistema administrativo que orientaba el funcionamiento de éste, es decir, de su ejercicio de dominación en un cierto sentido, el cual no podía esquivar una cierta concepción valórica del sujeto y la sociedad, en función de la cual se definía un determinado rol tanto a la función y misión como a las actividades que correspondían al funcionamiento del Estado. Carrillo, en nuestros días, a propósito de esta relación Estado-dominación, señala que en la actualidad la legitimación de la forma de dominación del Estado, depende en gran parte de la performance de los servicios públicos y de las necesidades que con eficiencia y eficacia el Estado es capaz de satisfacer a través de su sistema de administración pública

definición de objetivos denotados, etc.)⁷¹, pero también existe la organización “vívda y percibida” como también lo que se cuele entre lo dicho y no dicho del discurso oficial. Aspectos destacados del tercer núcleo de este trabajo. Reconocer este espacio de subjetividad creativa por medio de la cual el sujeto se inserta y percibe la organización de acuerdo a su propia perspectiva, es lo que en el enfoque de la psicología permite hablar de la recuperación del rol del sujeto como actor complejo en el concierto organizacional y superar así una concepción del individuo como un producto pasivo de los determinantes sociales de la organización. Por su parte, la propia división del trabajo al interior de la organización, divide ésta en subsistemas en interdependencia, relación que funda la unidad de la organización, pero que no es sólo funcional sino también psicológica, pues al margen de los grupos formales que se crean en la organización producto de la división del trabajo (Comisiones en este caso), también existen los grupos informales que por cierto también generan sistemas normativos, los cuales son impuestos por el grupo para que sus miembros se conformen a sus contenidos.

Mecanismo explicativo

Al ser la organización una estructura compleja es posible identificar diversas dimensiones constitutivas de la misma que constituyen un potencial punto de partida para su abordaje: objetivos, estructura y miembros.

La orientación hacia un *objetivo* es, tal vez, el punto de partida de más tradicional uso. Básicamente se refiere a la existencia de un conjunto de personas que poseen una representación consciente del objetivo para la organización y dirigen y conforman a éste con arreglo a dicha representación. Es el soporte fundacional básico que para concretarse se convierte en planes de acción. Como tal, el objetivo de una organización es una característica pluridimensional y cambiante, de allí su dificultad para conformar la base de una clasificación. No obstante y siguiendo la clasificación realizada por Mayntz, a los efectos de la organización a estudiar se puede decir que ésta tiene como objetivo el logro de un cierto resultado o una determinada acción hacia fuera (Mayntz, 1980: 78).

Las organizaciones estatales están compuestas por un conjunto de procesos administrativos que permiten el desarrollo de actividades (acciones), que incluyen información y decisión, para el logro de los objetivos de la organización. Así, la *estructura organizativa* constituye una segunda dimensión de análisis. Se refiere a la ordenación programática (relaciones, actividades, obligaciones fijadas mediante reglas), que no coinciden en su totalidad, desde luego, con la ordenación de los procedimientos y actividades que rigen de hecho la organización. Hay muchos modos de proceder estables en una organización que no han sido reglamentados. Tan importante, entonces, resulta abarcar la estructura intencional como real de la organización.

Las organizaciones están compuestas por *miembros*. La existencia de un ámbito formalizado compartido constituye una realidad social que enmarca un proceso dinámico de experiencias inter-subjetivas. En las organizaciones se genera un sistema vincular. Las personas que integran la organización, en esa interacción con otros y en el ejercicio de los roles institucionales, comprometen su personalidad, se identifican con la organización, también se generan conflictos, tensiones, etc. Las identidades se van forjando a partir de la identificación con algunos (en una especie de "nosotros") pero también de diferenciación con otros, y ello a través del tiempo; va configurando una identidad (Pagani, 2011: 10).

⁷¹ Ver Apéndices I y II.



El mecanismo explicativo, teórico y práctico, que articula estas dimensiones de la organización son las *relaciones de poder*. Siguiendo a Crozier y Friedberg (1990) se puede afirmar que una organización es primordialmente el reino de las relaciones de poder, de influencia, de regateo y de cálculo, donde las relaciones conflictivas no se ordenan según un esquema lógico integrado.

Cuando se refieren al poder estos autores hacen referencia a que: a) el poder no es un atributo de los actores, es una relación social; b) es una relación de intercambio, por lo tanto de negociación; c) es una relación instrumental: motiva el ajuste de recursos entre los actores; d) no siempre se es consciente de esa relación de poder; e) es una relación no transitiva; f) es recíproca (intercambio) pero desequilibrada: si una parte no tiene recursos que comprometer no tiene nada que intercambiar, se convierte en una cosa, deja de ser actor autónomo y g) los comportamientos son previsibles, puede forzarse al otro a colocarse en un terreno menos favorable o a ceder pero siempre hay zonas de incertidumbre. El poder está en función de la amplitud de la zona de incertidumbre.

La organización está compuesta por sectores diferenciados, con determinados roles que conforman una variedad amplia de grupos significativos de poder que interactúan en una misma realidad social. Para estos autores en toda organización el actor individual dispone de autonomía relativa, de un margen de libertad irreductible, es decir tiene poder relativo⁷². Con base en esa autonomía puede tomar las oportunidades que se le presentan en el marco de las restricciones inherentes de la organización⁷³. Esta elección nunca es totalmente previsible, por lo que no está absolutamente determinada y siempre tiene un elemento de contingencia. No obstante, se pueden señalar ciertas fuentes de poder en una organización. Este puede provenir del control de una competencia particular y de la especialización funcional, puede estar ligado a relaciones entre la organización y su entorno, al control de la comunicación y de la información y más claramente, a la existencia de reglas organizativas.

En definitiva, resulta indispensable destacar los enfoques estrictamente tecnócratas del diseño de políticas que suelen ignorar los pasos críticos del proceso de diseño, negociación, aprobación y aplicación de las políticas, proceso que alberga en su seno el turbulento mundo de la política. Como contrapunto, es necesario subrayar que el proceso político (*politics*) es inseparable del proceso de formulación de políticas (*policy*).

De allí se desprende que las relaciones de poder estructuran y son estructuradas por los miembros y la propia estructura de la organización en las actividades que traducen el "objetivo". Es por el hecho de que el objetivo de la organización no necesariamente coincide con la idea que del mismo tienen los distintos miembros; por las actitudes valorativas que predominan entre los miembros, las que no constituyen por sí mismas parte fundamental del objetivo de la organización pero influyen sobre éste y sobre el comportamiento de la organización; porque la fijación del objetivo depende de la voluntad o consentimiento de los miembros, que el objetivo no es inamovible.

Por otra parte, el objetivo de la organización no determina la estructura de manera tal que a partir del objetivo pueda predecirse la estructura de la organización y viceversa (Mayntz, 1980: 103). En la práctica, el objetivo de una organización no es susceptible

⁷² Es común pensar que el poder sólo se concentra en la autoridad, sin embargo los distintos sectores de una organización tienen sus cuotas de poder que se sustentan en diferentes recursos (conocimiento, información, contactos, etc).

⁷³ Las limitaciones estructurales de una organización restringen el campo de ejercicio de las relaciones de poder entre los miembros de una organización y definen las condiciones en las que pueden negociar entre sí. Los organigramas y sus reglamentos internos intentan regularizar el desenvolvimiento de las relaciones de poder, restringir la libertad de acción de los individuos y de los grupos que reúne.

de ser desdoblado en cometidos, actividades que permanezcan constantes, sino que exige que las actividades se adapten a situaciones constantemente cambiantes, de manera que la conexión entre el objetivo y la estructura tampoco es inamovible; no es procurada de una vez y para siempre, sino que es intervenida y conformada por las relaciones de poder que median entre ambas.

En un nivel de abstracción inferior, estas relaciones de poder se plasman o disponen en estructuras interrelacionadas de comunicaciones y autoridad. Es decir, las comunicaciones forman parte de la transmisión de órdenes, y la información es, a su vez, necesaria como sustento para decidir y ordenar. Estas pueden discurrir en sentido vertical, entre niveles diferentes, de arriba abajo o bien de abajo arriba, pero también en sentido horizontal, entre posiciones de igual nivel. Ya sea en forma directa o indirectamente por medio de un tercero. Las estructuras de comunicaciones y autoridad han sido explicadas en los estudios legislativos, como se señaló, por medio de tres concepciones teóricas: la teoría partidaria, las teorías distributivas y las teorías informacionales. La teoría partidaria de la organización legislativa plantea que la legislatura está organizada de modo tal de garantizar el control del proceso legislativo por parte del partido mayoritario. Las teorías distributivas argumentan que la legislatura se encuentra organizada de forma tal que permita asegurar que los legisladores obtengan ganancias del intercambio de su trabajo legislativo (legisladores están interesados en su reelección). Las teorías informacionales, finalmente, sostienen que la legislatura está organizada a los efectos de reducir la incertidumbre de sus integrantes acerca de las consecuencias de sus decisiones. Estas concepciones no niegan que las legislaturas puedan estar organizadas para resolver conflictos distributivos entre sus miembros orientados a maximizar beneficios para mejorar sus perspectivas de carrera política, pero sostienen que esta ambición no es la preocupación exclusiva ni primordial de los legisladores.

Ahora bien, resulta imperioso saber cómo operan en la práctica estas estructuras de autoridad y comunicación.

Se parte de aquella concepción que, frente a la idea de que el gobierno está compuesto por sub-gobiernos integrados por *triángulos de hierro*⁷⁴, autónomos de otros sistemas, basados en relaciones estables y estrechas entre ellos y que adoptan sus decisiones dentro de un dominio de política pública, plantea que los actores actúan en torno a las cuestiones o problemas (*issues*), y no necesariamente en torno de sectores o dominios de políticas (*policy sectors*). Esta concepción, que Heclo (2000) denominó *redes de asuntos* (*issue networks*) parte de identificar redes de cuestiones, flexibles y cambiantes, que pueden formarse por múltiples grupos ligados de una forma inestable, fragmentada e informal. Ello porque estos grupos están en competencia entre sí por influir sobre la decisión pública. El conflicto entre ellos no es negado. A su vez, Rhodes (1980) refina, gradualmente, la noción a partir de suplantarla por la de *dependencia de poder* (*power-dependence*) según la cual las organizaciones que interactúan tienen que intercambiar recursos para poder alcanzar sus objetivos. Este enfoque llevó al desarrollo posterior del concepto de *red de política* (*policy network*) recuperando el carácter político del proceso. Las redes existen debido a la interdependencia de los actores y están basadas en las propiedades estructurales y metas propias de los actores involucrados. Si bien hay modelos o estructuras institucionalizadas (*patterns*) de relaciones para el desarrollo y la implementación de la política pública, las redes no tienen un centro de decisión. Existen también negociaciones horizontales, y no jerárquicas (Van Waarden, 1992: 32). No

⁷⁴ Integrado por el poder ejecutivo, la comisión parlamentaria y los grupos de interés generalmente.



obstante, la crítica por apolítica de las concepciones precedentes, ésta sigue considerando que la interacción de los actores es racional orientada a fines.

Sin desconocer la existencia de redes de política, pero contemplando que los valores generales de la sociedad, la estructura social y especialmente, los valores compartidos (*deep core; policy core*) por las diferentes coaliciones dentro de una red tienen suma importancia en el análisis, es que se adopta, como concepción clave del mecanismo explicativo propuesto para este trabajo, por complementario del anterior la *teoría de coaliciones promotoras o de apoyo (advocacy coalition framework)* desarrollado por Sabatier (1988, 1991). Es un modelo que permite que el papel fundamental de los sistemas de creencias⁷⁵ en la formulación de políticas se coloque, lado a lado, junto con otros modelos críticos en la comprensión de la formulación de políticas. Da cuenta de la importancia de los pequeños grupos y sistemas de creencias en el proceso político.

...una coalición de apoyo se compone de actores de diferentes ámbitos públicos y privados de todos los niveles gubernamentales que comparten un conjunto de creencias básicas y que tratan de manipular las reglas de diversas instituciones gubernamentales para alcanzar esas metas con el tiempo. La teoría de coaliciones promotoras estudia la interacción de coaliciones que compiten dentro de subsistemas/comunidades de una política [...] los cambios externos al subsistema, y [...] los efectos estables de los parámetros del sistema. (Sabatier, 1991, 151-153)⁷⁶.

Los sistemas de creencias se mantienen estables en la mayoría de las organizaciones. Estas creencias se mantienen en coalición con otras, afectando las estrategias que desarrollan las organizaciones. Sabatier y Jenkins-Smith asumen que cuando cambian las coaliciones, cambian las creencias principales, y el núcleo de esas creencias cambia desde fuera de la organización. Las creencias son primarias a las coaliciones. Es por eso que existen coaliciones promotoras o de defensa.

En este punto resulta conveniente remarcar, siguiendo a Tapia (2009) que mientras las clases sociales se estructuran a partir de diversas posiciones en las relaciones de producción, en torno a las cuales se construyen intereses y se desarrollan luchas comunes entre quienes comparten la misma posición con otras posiciones, los sujetos políticos no son las clases en la escena política, sino un tipo diferente de articulación de acciones colectivas e individuales, de objetivos y propuestas en un proyecto político (Tapia, 2009: 15-16)

El otro aspecto relevante, como Sabatier y Jenkins-Smith (1993) afirman, es que el proceso político puede verse afectado desde varios ángulos, ángulos que incluyen no sólo lo que sucede en el gobierno.

Este aspecto permite plantear los que serían los campos o espacios en el que se constituyen esas coaliciones. Así, siguiendo la propuesta de Harmon y Meyer (1999) es posible sostener que las redes de política que constituyen y son constituidas por coaliciones de apoyo que tienen lugar a partir de: a) *relaciones intra-organizacionales*, dentro de la organización con diferentes jerarquías de la estructura, formales (descritas en un organigrama) e informales; b) *relaciones inter-organizacionales*, entre distintos tipos de organizaciones, nacionales e internacionales, y c) *relaciones entre la organización y la sociedad civil*, a través del proceso de transformación o conversión de las demandas que la sociedad formula.

⁷⁵ Sabatier y Jenkins-Smith (1993), en realidad, no explican con claridad cómo las creencias forman coaliciones. Ellos recomiendan que los investigadores hagan suposiciones sobre lo que son las creencias.

⁷⁶ La traducción es propia.

El próximo paso entonces, consiste en identificar quiénes y cómo se efectúan las demandas que darán lugar a coaliciones de apoyo en torno a redes de políticas para el diseño de la *agenda pública de política internacional*.



Articulación de intereses y demandas

La importancia práctica del Parlamento reside en la tarea de articular en la elaboración de normas un conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad y en el control, el cual está centrado en el examen y la evaluación de la gestión pública de un Gobierno, no tanto en la perspectiva de lo jurídico, sino más bien en la perspectiva de los resultados, de su rendimiento⁷⁷.

Según Eisenstadt (1965), es posible definir los principales aspectos y niveles de institucionalización, y en particular el rol del Parlamento, como normas y marcos que regulan los *procesos de intercambio social*. En ese sentido, el diseño de la *agenda pública de política internacional* incluye un conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad (Duroselle, 1992: pp.174) y que se articulan en distintas arenas, siendo el Parlamento la más representativa de todas.

Toda fuerza emana de una colectividad pero tiene diferencia de potenciales de acuerdo a la naturaleza de los grupos, lo que permite distinguir entre distintos grupos de interés o fuerzas organizadas; según las modalidades de aplicación de sus demandas, es decir, los canales y medios de acceso a las élites encargadas de adoptar las decisiones políticas fundamentales; según la duración de dicha aplicación, la naturaleza de los objetivos que plantean, etc. Como sostienen Stein y Tomassi (2006),

La eficacia de las políticas depende de la manera cómo se discutan, aprueben y apliquen. Quizá haya llegado la hora de mirar más allá del contenido específico de las políticas y fijarse en los procesos críticos que les dan forma, las ponen en práctica y las mantienen vigentes en el tiempo. (Stein y Tomassi, 2006: 394)

Entonces, para comprender la participación del cuerpo de decisorio legislativo en el diseño de la *agenda pública de política internacional* y las coaliciones de apoyo en torno a los temas que la conforman es necesario tener presente algunas características del proceso de transformación o conversión de las demandas que la sociedad formula. Ello puede ser evidenciado a partir de la *articulación política*, el proceso por el cual individuos y grupos plantean demandas a quienes toman las decisiones (*decisión makers*); y por la *combinación política*, es decir, la función de mudar dichas peticiones en opciones de política (Almond y Powell, 1972: pp. 33)⁷⁸.

Articulación de intereses

La imposibilidad de hallar mecanismos para expresar intereses y necesidades por parte de los distintos grupos sociales puede conducir a la insatisfacción de sus demandas. Por lo que los conflictos inherentes a la cultura política y la estructura social de pertenencia se ponen de manifiesto en la articulación de intereses, constituyendo el límite y, a su vez, el canal de acceso entre la sociedad y el sistema político.

Cada sistema político tiene un perfil particular para resolver las demandas que recibe. Las formas que adopta la articulación de intereses, el nivel de especialización alcanzado

⁷⁷ Se trata fundamentalmente de mecanismos de control político, es decir, vinculada a la correlación de poder que se da dentro del sistema político.

⁷⁸ Adscriptos a una corriente funcionalista de la teoría política Almond y Powell entienden que, en ciencias sociales, la capacidad de análisis se incrementa si se considera que las estructuras y entidades sociales cumplen funciones dentro de un sistema. Una de las funciones de un sistema es la conversión o transformación de insumos en productos, en un sistema político ello se traduce en la conversión de demandas y ayudas en decisiones dotadas de autoridad.

como el de autonomía de las estructuras intervinientes, como así también su estilo, conforman aspectos o dimensiones distintivas que diferencian uno de otro sistema político. Los autores establecen cuatro aspectos de la articulación de intereses: el tipo de estructura que desarrolla la articulación de intereses; los canales a través de los cuales se articulan las demandas; los estilos y los efectos que la modernización ejerce sobre dicho proceso (Almond y Powell, 1972: 71).

Dado el carácter universal que establece que los intereses de una sociedad son articulados a través de distintos canales, y que dichos canales pueden resultar más o menos accesibles y adecuados para ciertos grupos que para otros para transmitir las demandas a los responsables de tomar las decisiones correspondientes. Es que los autores clasifican las estructuras encargadas de la función de articulación a partir del tipo de *grupo* que da comienzo la articulación y el *canal de acceso* que utiliza para transmitir la demanda.

La estructura e interacción de los grupos sociales conforma el esqueleto en que discurre la mayor parte de su existencia, incluida la acción política. La política y el gobierno derivan de la vida interior de estos grupos en respuesta a las necesidades y funciones de comunidades más inclusivas y continúan dependiendo de sus demandas y apoyos. Si bien no existe una forma simple de explicar las complejidades que el tema suscita, que genere un consenso paradigmático, la tipología creada por estos autores proporciona una definición de considerable consenso, a la vez que le da coherencia interna a este texto.

Los *grupos de interés* son aquellas asociaciones constituidas por personas “ligadas por lazos e intereses o ventajas particulares, que tiene cierta conciencia de esos vínculos” (Almond y Powell, 1972: 71). Estos grupos desarrollan actividades socio políticas que bien pueden estar orientadas o estructuradas en torno a la articulación de intereses, pero no necesariamente con el objeto de obtener el poder político, sino que pugnan por la elaboración y/o consecución de bienes públicos producidos por las instituciones públicas del Estado. Como marca la definición de los autores, estos actores intervienen en el quehacer político en la medida que se constituyen a partir de ciertos intereses específicos y los articulan y agregan a través de acciones colectivas. Si la política es “el estudio de la influencia y de los influyentes” (Lasswell, 1974: 9); estos grupos intentan orientar sus acciones con el propósito de ejercer algún grado de influencia sobre las iniciativas y políticas públicas que se formulan e implementan en las estructuras de gobierno de una sociedad, para de ésta manera, obtener algún bien.

Ahora bien, cuando los grupos articulan políticamente sus intereses actúan como *grupo de presión*, esto es, la definición de grupo de presión está dada por la modalidad de acción, y más precisamente, por el hecho de articular políticamente sus intereses, agregarlos y combinarlos ante las instancias gubernamentales. Pero, tanto los esquemas organizativos como la forma en que se lleva a cabo la intervención de los grupos de interés presentan importantes diferencias en un mismo sistema político.

De acuerdo al despliegue en que se ordenan y a la peculiaridad en que articulan los intereses, Almond y Powell distinguen diversos grupos de interés.

Grupos anómicos de intereses, grupos con una limitada organización o al menos incipiente, con vínculos estables inexistentes y cuya representación de grupo es una actividad inconstante. La conducta anómica, siguiendo a estos autores, se sirve de medios informales y/o violentos en su auto representación. *Grupos de intereses no asociativos*, son aquellos grupos enlazados por lazos de parentesco, étnicos, de clase o estatus que articulan sus intereses a partir de vínculos personales. Estos articulan sus intereses de manera discontinua e intermitente sin poseer medios organizacionales frecuentes por lo que la influencia de estos grupos es limitada. *Grupos de interés institucionales*, tiene lugar cuando los intereses se vuelven permanentes y por ende,



desarrollan estructuras organizativas. Estructuras formales integradas por personal especializado con funciones pre determinadas a parte de la articulación de intereses, como son los partidos políticos, las burocracias, las propias legislaturas, etc. Éstos pueden ocupar posiciones sumamente poderosas dentro de la sociedad, a causa de la fuerza de su base social de sustento. *Grupos de interés asociativos*, se trata de estructuras altamente organizadas y especializadas en la articulación de intereses, que ejercen la representación explícita de los intereses de ciertos grupos y disponen de procedimientos habituales para la formulación de sus demandas. En la medida que éstos existen, tienden a regular el desarrollo de otros grupos de interés de menor envergadura. Básicamente se refieren a sindicatos, gremios, organizaciones industriales, organizaciones no gubernamentales, etc.

La complejidad del escenario político contemporáneo ha dado lugar a la aparición de otros actores, actores denominados en forma genérica como “movimientos sociales”. Movimientos que se constituyen, como sostiene Touraine (1994), a partir de tres principios fundamentales: el principio de *identidad*, el de *oposición* y el de *unidad*. Se trata de actores menos institucionalizados que los grupos de interés, cercanos a los grupos no asociativos, que cuentan con cierta base organizacional pero, inicialmente espontáneos, de interés difuso y acción reactiva frente al sistema político formal. Como señala Offe, son movimientos políticos porque sus actores tienen la pretensión de reconocimiento de sus medios de acción como de sus objetivos, pero su inscripción se da en lo que ha denominado como la *esfera política no institucional*⁷⁹ (Offe, 1992: 174). Los grupos de interés, y en ciertos casos también los movimientos sociales, dirigen sus acciones políticas a las instituciones públicas o niveles de gobierno donde se toman las decisiones en las que se pretende influir. Por ende, la estructura de las funciones administrativas y del poder efectivo de las instituciones gubernamentales determinan los canales por los que éstos abordan al gobierno. Mediante la retroalimentación, las decisiones tomadas y políticas de gobierno pueden modificar o reestructurar a los mismos.

Sea cual sea el tipo de grupo, lo primero que se debe señalar es que no existe una concordancia excluyente entre ciertas estructuras que desempeñan la función de articulación de intereses, en este caso las comisiones del Parlamento y los distintos grupos de interés. Puesto que éstos últimos pueden, formal o informalmente, expresar los intereses que representan y no acceder a la estructura de decisión política.

A su vez, el proceso es incomprensible sin considerar las redes de comunicación que permiten la exposición de las demandas. Por ésta razón, es que los grupos de interés procuran acertar canales de articulación propicios a sus demandas y medios para convencer a quienes toman las decisiones, de manera de obtener una respuesta a las mismas. La naturaleza de los canales de articulación de intereses en un determinado sistema político es sumamente relevante para observar la amplitud de registro y la eficacia de respuestas de las demandas de la sociedad.

Al igual que al analizar los grupos de interés, Almond y Powell tipifican los canales de acceso más utilizados, lo cual necesariamente se traduce en la existencia de un número mayor a los referenciados y que, según el caso, no todos son utilizados. Entre los medios empleados distinguen:

Demostraciones físicas y el uso de la violencia, es un comportamiento característico de los grupos de interés anómicos al articular espontáneamente sus intereses, aunque no por ello le es exclusivo, cualquier grupo puede utilizarlo. Generalmente es empleado por

⁷⁹ Estos movimientos se situarían en una categoría intermedia, resultantes de los efectos colectivamente relevantes de actuaciones privadas o político institucionales, de las que, no pueden hacerse responsables por medios institucionales.

aquellos grupos que consideran inadecuados o ausentes los canales de comunicación y una profunda distancia entre sus posiciones y las del gobierno. *Conexión personal*, se entiende por ello la utilización de lazos familiares y/o sociales de contacto en la formulación de demandas. Reviste importancia en todos los grupos, pero especialmente y según los autores, en los grupos no asociativos. *Representación*, se trata de la representación en la élite decisoria de un grupo de interés; generalmente, se logra mediante la presencia de uno o varios legisladores en el Parlamento que exprese a un grupo de interés definido. En este caso la articulación es continua y directa entre el grupo y el miembro que participe en la estructura decisoria. Finalmente, *canales formales e institucionales*. Dentro de los tres enumerados son los de mayor importancia. Los medios masivos de comunicación, aunque la gran cantidad de información y repeticiones puede modificar la dirección específica de la demanda o bien limitarla. Los partidos políticos, aunque dependiendo del grado de desarrollo ideológico del mismo tienden a ocuparse más del control de los intereses de sus grupos afiliados que comunicar las demandas que estos plantean, restringiendo o ampliando la articulación de intereses. Finalmente, las legislaturas e instancias públicas institucionales, sobre todo cuando se ha delegado en éstas capacidad de decisión o el grupo de interés en cuestión tiene más interés por obtener una medida determinada que por lograr los objetivos fundamentales de su política.

La forma en que se desarrolla el conjunto de interacciones puede presentar diferentes estilos. La articulación puede ser manifiesta, cuando las demandas son explicitadas o latente; puede ser difusa, casi nunca proporciona reclamos precisos para la política a adoptarse o corregirse o específica; pueden ser generales, formuladas por clases o grupos asociativos o particulares; instrumentales, cuando consiste en una negociación con el propósito de lograr determinados objetivos o afectiva, cuando se trata de una simple expresión.

Si bien las funciones de articulación, combinación y legislación pueden solaparse o producirse en forma casi simultánea, en el contexto de este trabajo, se reserva la noción de *combinación de intereses* entendido como “la función de convertir demandas en alternativas de política general” (Almond y Powell, 1972: 90) para referirse a uno de los niveles más amplios del proceso combinatorio como es el Parlamento y diferenciarlo de la etapa posterior de promulgación de disposiciones. También es de destacar que cierto grado de combinación de intereses en cada uno de los niveles del sistema es casi inevitable, sin embargo, la naturaleza de las demandas determina qué estructuras desempeñan la función de combinación en relación con las alternativas políticas más significativas e incluyentes. En ese sentido, existen diversos tipos de estructuras que cumplen la función de articulación de intereses y la de combinación, en el caso de este trabajo sólo se aborda el Parlamento, pero no por ello se desconoce la existencia de otros.

En definitiva, estas modalidades de acción se dan en el marco de un sistema de interacción, que vincula grupos de interés con otros actores políticos y sociales y las instancias gubernamentales de la sociedad en torno a redes de políticas sobre los que se generan coaliciones de apoyo. Es por eso que por satisfactorio que resulte para el investigador reducir todo lo político a grupos, es justamente la homogeneización de las diversas realidades políticas en grupos de interés lo que le quita valor analítico al propio término.

Por lo expuesto, la manera en que se desenvuelve el proceso de articulación de intereses en una sociedad y la forma que asume determina cuáles son los grupos que ejercen influencia en el proceso de decisión de un sistema político y cuáles no, las dificultades



para lograr una articulación para el mayor número de grupos posibles como que intereses son capaces de dominar los canales de acceso existentes.

En la praxis, estas modalidades que las prácticas políticas adquieren y con ello el grado de desarrollo político de una sociedad son producto de un complejo de factores interrelacionados no menos importante. Pues las estructuras de comunicación política existentes en una sociedad, los niveles de educación cívica, las características asociadas a la actitud de participación política y la distribución de recursos que dan forma al proceso de articulación y combinación de intereses es indisolublemente parte de la “cultura política” que lo contiene.

Ventana de oportunidades

Siguiendo a Kingdon (1995), una *ventana de oportunidad* para una política pública se abre a causa de movimientos en los procesos políticos. Estos movimientos pueden ser producidos por cambios en el gabinete, altos cargos políticos, cambios en el clima político, resultado de elecciones municipales que indican una nueva correlación de fuerzas entre el gobierno y la oposición, elecciones legislativas que cambian la composición del Congreso, y obviamente el cambio de gobierno⁸⁰. Todos estos sucesos acontecieron en el período analizado como se verá en los capítulos que componen el bloque histórico.

La aparición de una situación inesperada y de gran envergadura crea una oportunidad para que los impulsores de una determinada propuesta la promuevan y presionen para que ella sea la alternativa que se transforme en la política pública. La apertura de la ventana de oportunidad genera un ambiente favorable para presentar los temas y promover propuestas, pero la apertura de la ventana, en sí misma, no determina lo que se hará.

Ahora bien, en el proceso político los promotores de las iniciativas buscan apoyos a sus propuestas y/o bloquear las iniciativas que pueden afectar negativamente sus intereses. En ello, los promotores entran en una fase de intercambios, orientados a construir alianzas con la finalidad de agregar recursos de poder a la iniciativa que promueven. Estos intercambios están gobernados por el arte de la negociación y en él los negociadores transan sus apoyos: el apoyo a una cierta iniciativa puede llevar implícito un precio tácito, de apoyar, en otro momento, una propuesta impulsada por el actor de quien se recibió el apoyo. También puede ocurrir que haya actores dispuestos a entrar en la discusión de las alternativas, aunque no tengan intereses directos comprometidos, motivados por el deseo de aumentar el precio por su apoyo. Así, el proceso político alienta el surgimiento de conductas estratégicas en que los actores se mueven buscando aumentar la probabilidad de satisfacción de sus intereses, al mayor nivel posible. Aunque los promotores están constantemente buscando apoyos para su propuesta, sus posibilidades de obtenerlo aumentan considerablemente cuando hay un clima político favorable.

Este punto es importante. El clima político es un concepto difícil de definir, operacionalizar y explicar, aunque resulta más fácil de entender para quienes participan de las redes de poder e influencia (coaliciones). Incluye el conjunto de predisposiciones y percepciones que los actores de poder tienen respecto de la variedad de temas de la agenda, la urgencia de un problema particular, la bondad y aceptabilidad de las propuestas en discusión, y la probabilidad que ellos le asignan a que una iniciativa sea decidida favorablemente. Pero el clima político, como todo clima, es variable. Puede ser que con ello cambie las percepciones y predisposiciones prevalecientes entre los actores

⁸⁰ Este último es, probablemente, la más obvia e importante ventana de oportunidad de política pública.

de poder y así se cierran ciertas ventanas de oportunidad antes abiertas (el hecho que promovió la apertura de la ventana puede rápidamente quedar atrás por su propia naturaleza o corta duración).

No es posible hacer referencia empírica sin tener presente lo anteriormente señalado para el período que contextualiza el objeto de estudio.

Síntesis de lo expuesto

Entonces, recapitulando y sintetizando lo expuesto en este y el apartado anterior, antes de historizar el período donde se enmarca el objeto de estudio, se propone un modelo representativo, pero de ningún modo estático, sino que, por el contrario, intenta dar cuenta de la dinámica de la realidad representada. Este modelo es un modelo que, producto de considerar que la política exterior como una política pública y que los conceptos derivados y las hipótesis sugeridas por la teoría de la organización se pueden aplicar a las legislaturas, se podría denominar *modelo organizacional*.

La perspectiva rectora adoptada en el modelo entiende a la organización como un sistema abierto que no tiene límites precisos, sino que estos justamente se construyen y redibujan en forma permanente en la relación de ésta con el medio. Como compuesta por diferentes elementos que mantienen entre ellos una cierta cooperación y por tanto interdependencia en la consecución de objetivos comunes, pero también de otros objetivos, propios a cada individuo que la compone. Y que acuerda un rol preponderante al actor o agente, complejo y autónomo, inmerso en una relación dialéctica entre él mismo y la organización.

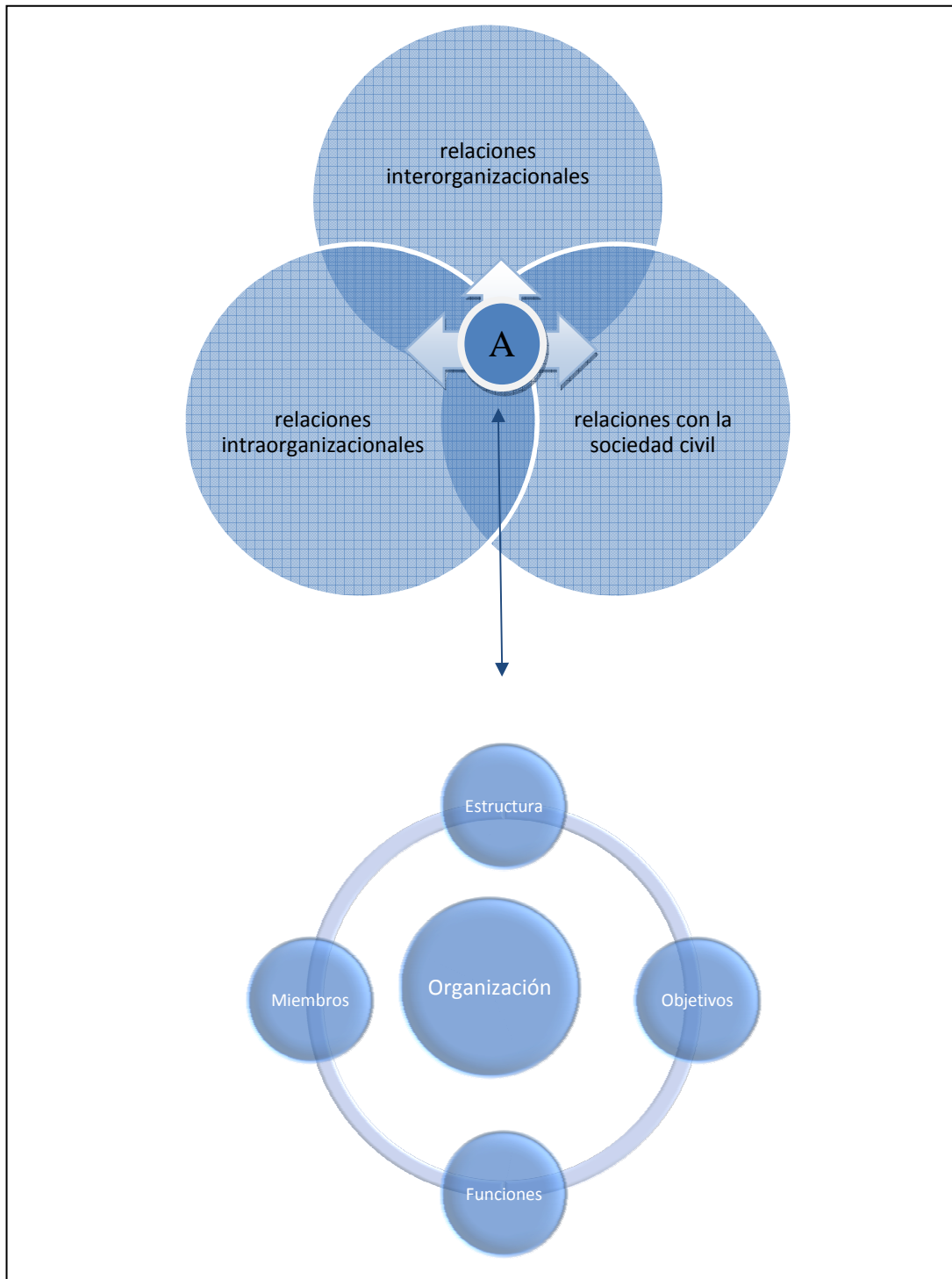
La organización está compuesta por *miembros* que llevan adelante un conjunto de procesos, ordenamientos programáticos (*estructura*) que permiten el desarrollo de actividades (acciones), que incluyen información (*comunicaciones*) y decisión (*autoridad*), para el logro de los *objetivos* de la organización. El mecanismo explicativo, teórico y práctico, que articula estas dimensiones son las *relaciones de poder*. Las relaciones de poder estructuran y son estructuradas por los miembros y la propia estructura de la organización en las actividades que traducen el “objetivo”.

Estas relaciones de poder se plasman o disponen en estructuras interrelacionadas de comunicaciones y autoridad, que operan en la práctica en torno a cuestiones o problemas, y no necesariamente en torno de sectores o dominios de políticas. En ese sentido, el diseño de la *agenda pública de política internacional* incluye un conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad, que la organización intenta articular. Ello da lugar a múltiples grupos integrados por actores ligados de forma inestable, fragmentada e informal, al interior y exterior de la organización que constituyen *redes de política*, flexibles y cambiantes, que interactúan intercambiando recursos para poder alcanzar sus objetivos. En el marco de estas redes se conforman *coaliciones de apoyo* a partir de sistemas de creencias precedentes a la coalición y que le dan razón de ser.

Los campos o espacios en los que se constituyen esas coaliciones, dado que si bien hay estructuras institucionalizadas de relaciones para la elaboración de la política pública las redes no tienen un centro de decisión, son los resultantes de las relaciones intra-organizacionales, las relaciones inter-organizacionales, y las relaciones entre la organización y la sociedad civil, a través del proceso de transformación o conversión de las demandas que la sociedad formula en ciertos momentos, *ventanas de oportunidad* que crean una oportunidad para que los impulsores de una determinada propuesta la promuevan y presionen para que ella sea la alternativa que se transforme en la política pública.



Esquema del modelo organizacional



Núcleo temático II

La contribución del segundo núcleo analítico al estudio se centra en la contextualización socio histórico del fenómeno estudiado. En este marco, se analizan la política interna y externa del gobierno de la Alianza como hechos políticos correlacionados y codeterminantes y el rol del Parlamento en la conformación de la agenda de política exterior argentina.

Se presenta, siguiendo las líneas trazadas en el primer bloque, a la política exterior como una política pública circunscripta dentro de un sistema político específico y más aún, de un proyecto político partidario que contiene los lineamientos socio políticos y económicos definitorios del carácter de la proyección de la política interna hacia el exterior.

El último apartado de este núcleo constituye el punto de partida para el conocimiento práctico de la institución política objeto de estudio. El discurso a este nivel es de gran importancia, primero porque permite comprender la conformación real del Poder Legislativo; segundo, porque permite delimitar, al menos en términos normativos, las atribuciones en materia de política exterior del Parlamento realmente ejercidas y tercero, por la identificación y caracterización del dispositivo documental en base al cual se desarrollará parte del análisis planteado.



Política Interna del gobierno de la Alianza

Introducción

La encrucijada que se proyectará hacia fines de los noventa, en forma cada vez más dramática, consistirá en que el conglomerado de intereses económicos -empresariales- y políticos que habían ganado a partir de las reformas introducidas a comienzos de dicha década se mostrará suficientemente sólido como para resistir los embates reformistas que pudieran afectar sus intereses, aunque, ya no como para actuar en el sistema político económico como catalizador del crecimiento, al menos no en forma sostenida. El ingreso a un prolongado y profundo ciclo recesivo que puso en jaque al régimen de convertibilidad a partir de septiembre de 1998 es prueba de esta incapacidad y el inicio del período de análisis.

Si se examinan las circunstancias por las cuales la Alianza, creada en 1997 para desplazar al menemismo del poder, fracasó en la conformación de una matriz de poder que le permitiese mantenerse o *persistir* en el poder, es posible identificar, siguiendo a Novaro, tres inconvenientes, que definen a su vez tres momentos distintos en el devenir histórico de la Alianza en los que se retroalimentan negativamente aspectos de diseño e implementación de su estrategia con un contexto gradualmente desfavorable:

...en primer lugar, la coalición no alcanzó a consolidar su liderazgo y organización y ocupó la presidencia con un respaldo electoral acotado y aún más estrecho control de los resortes institucionales imprescindibles para gobernar, con un irresuelto conflicto interno respecto de las orientaciones que debía priorizar; en segundo lugar, se enfrentó con una crisis económica que resultó ser mucho más aguda de lo previsto y, lo que es aún más grave, de la que casi inmediatamente pasó a ser corresponsable, alentando un mayor disenso programático en la coalición y el encapsulamiento ortodoxo del Ejecutivo; y por último, las crecientes dificultades incentivaron a los integrantes de la Alianza a dejar de lado el juego colaborativo a favor de uno faccioso, que desembocaría en la quiebra del vértice gubernamental y en un proceso ya irrefrenable de deterioro de la capacidad de gobierno, cuyo resultado sería el colapso del que fuera por diez años el recurso esencial de la gobernabilidad Argentina, la convertibilidad monetaria. (Novaro, 2002; 36-37)

El surgimiento de la Alianza

La proliferación de locuciones de oposición al gobierno menemista se correspondía, en gran medida, al complejo cuadro al que debía hacer frente, en el que se interpenetraban problemas macroeconómicos, -léase, falta de competitividad de la economía, falta de adaptación a los cambios en el contexto internacional, problemas de financiamiento- con déficits sociales -desocupación y caída de los salarios- que se incrementarían progresivamente a partir de 1994 cuando se interrumpió el ciclo expansivo de la convertibilidad monetaria acompañado de déficits institucionales -corrupción, falta de transparencia, hiperpresidencialismo-, que si bien no eran nuevos, si lo era la intolerancia hacia estos en éstas circunstancias.

Como los problemas que acuciaban al gobierno menemista se correspondían estratégicamente con las denuncias de los partidos opositores, a estos últimos no les resultaría dificultoso cosechar adhesiones.

Fue en estas circunstancias que, en agosto de 1997, el Frepaso y la UCR decidieron conformar una alianza, la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, con la que lograron finiquitar, en las elecciones parlamentarias de ese año, al *continuum* de

victorias electorales que ininterrumpidamente cosechó el justicialismo desde 1987. Como corolario, su consagración inmediata como primera y nueva mayoría en el país, sumado a la agudización de disputas internas que se dieron en el seno del Partido Justicialista y los desaciertos de la segunda presidencia menemista, abriría el camino para que la coalición accediera, dos años después, al Ejecutivo Nacional.

La definición de orientaciones programáticas como también la selección de candidaturas para los comicios de 1997, como para las elecciones presidenciales de 1999, estuvieron cargadas de dificultades. Si bien algunas encontraron una solución coyuntural, ello no implicó una maduración estructural de la coalición, ya sea en términos organizativos o de formación de liderazgo consistente y abarcativo⁸¹. El escaso tiempo transcurrido entre la creación de este frente y el ejercicio de poder medió en ello, pero, más determinante fueron las debilidades de las fuerzas aliadas y la inconsistencia de cada uno de los liderazgos.

El proceso de inclusión de este frente cívico de centro izquierda permite comprender el por qué de dichas debilidades, pues resultó del agregado de pequeñas estructuras organizativas difícilmente armonizables entre sí (Novaro, 2002; 41). Éstas se encontraban superpuestas más que articuladas, conformando círculos concéntricos en torno a cada uno de sus líderes, por lo que, evidentemente, la dependencia de y hacía estos era elevada.

Paradójicamente, contra este centralismo personalista resultante de la situación antes mencionada, la necesaria cuota de autoridad disciplinadora y homogeneizadora que toda fuerza política requiere para su organización y unidad se ejerció parcialmente; salvo ciertas excepciones, los líderes se privaron de intervenir en forma activa en la resolución de conflictos dentro de estos círculos concéntricos y entre ellos, dejando, con cierta frecuencia, la resolución en manos de mecanismos federativos y asociativos más que en la verticalidad de mando. Más que un fuerte carácter organizativo y disciplinador ejercido desde el vértice, lo que mantenía unido al heterogéneo conglomerado de fuerzas políticas eran, básicamente, “las convergentes expectativas depositadas en el rápido crecimiento electoral” (Novaro, 2002; 43). Evidentemente, un estado de situación como este no impediría, más bien favorecería, crecientes tensiones internas, originadas en la falta de un marco de acción compartido e institucionalizado para resolver conflictos, seleccionar dirigentes e imprimir consenso dentro de esta fuerza.

Aunque el Frepaso logró establecer una conducción nacional integrada por los líderes de cada una de las fuerzas políticas asociativas, en la práctica esto se tradujo en un recipiente que aglutinaba organizaciones fundadoras carentes de iniciativas propias supeditadas a sus máximos referentes: Chacho Álvarez y, en un segundo plano, Fernández Meijide.

En cuanto al radicalismo, tras el pacto de Olivos, el partido continuó bajo la hegemonía y el control transversal de Raúl Alfonsín. Pese a los reveses experimentados por su gobierno y sus estrategias de oposición/colaboración con el menemismo, supo conservar un rol preponderante que lo imponía por encima de la suma de fuerzas internas⁸². Por otra parte, el programa de reformas menemista había dividido al radicalismo entre grupos progresistas, que secundaban a Alfonsín, contrarios a dichas reformas, y los sectores de centro derecha, representados por dirigentes distritales con fuerte respaldo electoral, que si bien objetaban la forma de implementación de las reformas, sobretudo

⁸¹ El Frepaso carecía de una estructura de alcance nacional y de recursos humanos en número y calificación suficiente para desempeñar los cargos de representación adquiridos.

⁸² Su legitimación como candidato siempre estuvo atada, al menos en el inconsciente colectivo, al final de su mandato y la hiperinflación.



la corrupción, aceptaban sus principales lineamientos. Esta división fue provechosamente usufrutuada por Menem.

El Pacto de Olivos empeoró la situación en extremo, porque al tiempo que revestía la unidad interna del partido a partir de la figura de Alfonsín y alentaba al ex presidente en sus críticas hacia el modelo económico, favorecía el surgimiento y despegue de figuras radicales que contaban con un apoyo partidario mínimo y se mostraban menos críticos de la política económica neoliberal, pero ganaban prestigio y apoyo público precisamente por sus críticas al avasallamiento institucional que implicaba el Pacto de Olivos. Sobre estas bases es que emergen como figuras nacionales tanto De la Rúa como Terragno, dos dirigentes que no contaban con una estructura para dar una lucha al interior del radicalismo.

A mediados de la década del ochenta De la Rúa ya era una figura de conocimiento público nacional⁸³, que había encabezado los sectores internos opuestos a Alfonsín. A partir de resultados electorales adversos, el ex presidente intentaría otorgarles un papel destacado en la estrategia nacional partidaria a ambas figuras (Terragno había sido su ministro de Obras Públicas) y otros de su propio cuño como Storani, acorde al papel que desempeñaban de cara a la opinión pública pero sin que ello implicara su renuncia al control del aparato radical. De manera que cedió la presidencia del partido a fines de 1995 a Terragno, pero conservando el control de la Convención y del Comité nacional y permitió a Storani asumir la presidencia de la bancada radical de Diputados. A De la Rúa se comprometió a otorgarle su apoyo para que obtuviera la candidatura presidencial, aunque resistiría férreamente sus avances en el frente interno.

Si bien la situación resulta, en cierta medida, inversa a la del Frepaso, generó dificultades no muy disímiles.

La situación se complejizaba tanto para una fuerza como para la otra por la competencia mutua. Ambos disputaban en términos relativos el mismo voto opositor, de manera que dejar de lado el discurso anti modelo en momentos en que éste derramaba sus efectos negativos resultaba imprudente. Pero ello era más grave para los radicales, que por el momento, a diferencia de sus adversarios frepasistas, no podían hacerse del argumento institucional y el núcleo duro de votantes radicales, que el partido intentaba preservar a toda costa, era tan o más antiliberal en lo económico que su semejante frepasista (Adrogué y Armesto, 2001).

Como señala Palermo (2002) la posibilidad de un acuerdo generaba un cruce de perspectivas que traerían aparejadas grandes dificultades en el futuro; si bien los sectores progresistas del radicalismo se mostraban favorables a formar una coalición con otras fuerzas del mismo talante para enfrentar al menemismo, la línea de moderación y “modernización” que acusaban los líderes del Frepaso en materia económica los conducía a confluir con los sectores radicales más alejados de esa postura.

Lo que no estaba claro era si la concreción del acuerdo y la perspectiva de formar una coalición gobernante resolverían, de alguna manera, el déficit estructural de cada una de

⁸³ Aunque había sido miembro del equipo de asesores del ministro del Interior Palmero durante el gobierno radical de Illia, su primera aparición política ocurrió en marzo de 1973 cuando se presentó por su partido como candidato a senador por la Capital Federal, siendo el único radical que pudo vencer al justicialismo en ese año al imponerse en segunda vuelta al Dr. Sánchez Sorondo. Esta situación llevó a que Balbín, tras la renuncia del presidente Cámpora y la convocatoria a nuevos comicios, lo eligiese como candidato a vicepresidente en las elecciones presidenciales de septiembre de 1973. En 1983, al retornar la democracia, compitió por la candidatura presidencial de la Unión Cívica Radical con Alfonsín. De la Rúa, heredero del balbinismo centrista, fue derrotado por quien luego sería electo presidente de la Nación. En las elecciones de 1983 que determinaron el acceso del radicalismo al Gobierno, De la Rúa fue candidato a senador nacional por la Capital Federal, venciendo al postulante del justicialismo, Ruckauf.

estas fuerzas políticas o solamente las diluiría en una etiqueta electoralmente atractiva. En la práctica y descartando pormenores, que prevalecieran las tendencias colaboracionistas o aislacionistas y la conservación del patrimonio individual dependía de varios factores y circunstancias. Mientras esta unión brindara ventajas electorales suficientes y el acceso a espacios institucionales por encima de los que pudiesen obtener por separado, tanto por la dispersión de votos resultantes de la no conformación de la coalición como por la consistencia del electorado peronista, era de esperar que se impusieran aquellas. A través de la complementación era posible maximizar sus ventajas: así fue como los frepasistas se resignaron frente a la diversidad territorial de los radicales y éstos hicieron lo propio con el coyunturalismo mediático de los primeros. Sin entrar en detalles, no debió pasar mucho tiempo para que surgieran iniciativas que pusieran en duda el reconocimiento mutuo, especialmente por la disputa sobre la fórmula presidencial donde clivajes programáticos e ideológicos llevaron a alianzas cruzadas dentro de la Alianza, resuelta finalmente con posterioridad a las elecciones abiertas de noviembre de 1998 y la aplastante victoria de De la Rúa.

La estrategia desarrollada por el Frepaso de focalizar su diferenciación respecto del oficialismo en la corrupción fue continuada por la Alianza en su campaña presidencial, aunque también aludía a otros tópicos. Los esfuerzos de Duhalde para diferenciarse de Menem y hacer creíble un cambio de rumbo económico que parecía ser más verosímil que el planteado por la Alianza, sumado a la presencia de Cavallo que le disputaba a ésta la consigna de “buen gobierno” obstaculizaban la construcción de un perfil definido

... estimulando un muy difuso y genérico “centrismo” y la disposición a “flotar” y “no hacer olas”, a lo que por naturaleza se inclinaba De la Rúa. Su propio carácter, carente de perfiles definidos y de vigor carismático, terminó de teñir a la campaña de un tono insustancial y desapasionado. (Novaro, 2002; 64)

Incluso la actitud adoptada por éste durante la campaña no solamente anticipó la tensión entre coalición electoral y de gobierno, sino que llevó a una versión extrema de autonomía presidencial, que dada la situación interna de la Alianza corría el riesgo de generar, más que una autonomía decisional, una peligrosa tendencia al aislamiento. La importancia de ello radica en que no se construyeron lazos sólidos en la estructura partidaria y en la coalición, restando bases de apoyo a futuro.

En síntesis, si bien la Alianza triunfó a nivel nacional, lo hizo por aproximadamente la misma cantidad de votos que en las parlamentarias de 1997, con caídas ciertamente significativas a nivel provincial; por lo que sólo Duhalde y no el peronismo en su conjunto reconoció la derrota.

Salvo la presidencia, la distribución de espacios institucionales y de poder no tuvo variaciones significativas. Corroborado lo que había comenzado a definirse a partir de las elecciones de 1997, en la Cámara de Diputados la Alianza consiguió sustraerle la mayoría al peronismo, pero en un margen insuficiente como para obtener *quórum* o la posibilidad de tratar proyectos sobre tablas. El Senado no vio alterado su conformación y la distribución de poder a nivel provincial era desfavorable; seis provincias le otorgaban su apoyo (Entre Ríos, Mendoza, Catamarca, Chaco, Río Negro y Chubut) parcialmente San Juan y la Ciudad de Buenos Aires, mientras que el resto pertenecía al justicialismo incluyendo en ese conjunto Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Las elecciones provinciales reflejaban, al igual que las internas aliancistas, que algunas de las figuras de la coalición que más adhesión habían generado no podían trasladar ese



apoyo al ejercicio de gobierno⁸⁴, es decir, carecían de confianza en su capacidad de gobierno.

En suma, la Alianza tendría que lidiar con una fuerza opositora pujante; capaz de frenar o al menos condicionar de sobremanera políticas de reforma que requirieran aprobación parlamentaria y el consenso de las provincias.

Márgenes de maniobra de la nueva gestión

El resultado de la elección, en un contexto de crisis como el que se atravesaba, implicaba una agudización de los estilos de liderazgo y acción de los partidos tradicionales, al tiempo que ofrecía un margen estrecho para la implementación de políticas; especialmente en el ámbito macroeconómico y fiscal como en el institucional, que eran esenciales a la particularidad de la Alianza y costosa en términos políticos. En consecuencia, ello llevó directamente a que el gobierno aliancista careciera del dinamismo propio que alcanzó en los primeros meses de gestión, es más, en esos primeros meses se evidenciaron los conflictos que no habían sido resueltos previamente, siendo la orientación de la gestión el determinante.

A pesar del optimismo inicial de la Alianza, los signos de la crisis demostraban que esta sería prolongada y más profunda. Así, el estado inicial no le permitió al gobierno comprender el cambio que el contexto internacional había experimentado en esos años y el impacto que tendría en la economía. El efecto *Tequila* primero y el *Caipirinha* después incrementaron enormemente el valor del dólar respecto del resto de monedas, substancialmente en relación a la de los países con los cuales Argentina comerciaba (Brasil, Chile, etc.). Al mismo tiempo, la deuda externa había experimentado un crecimiento exponencial en la segunda mitad de la década del noventa⁸⁵ y sus vencimientos se concentraban en el período que inauguraba la coalición. En la búsqueda de fuentes de financiamiento, el sector público –con un déficit constante– había desplazado a los sectores privados e incitado un alza de las tasas de interés. A lo que debería añadirse el descontento generalizado en los organismos internacionales de crédito, por el incumplimiento de las condiciones estipuladas en los créditos concedidos durante el segundo mandato de Menem que, dicho sea, no había implementado ninguna de las reformas exigidas. El país ya no gozaba de la confianza ni del interés que había adquirido en el quinquenio precedente, y ello se reflejaba en el “índice de riesgo país”. Además, una serie de medidas del gobierno menemista aplicadas sobre el final de esa gestión recrudecieron aún más la crisis:

...aumento del endeudamiento y del gasto (generando una proyección del déficit de más de diez mil millones para el año 2003), asunción de compromisos con empresas concesionarias de servicios, gobernadores y sindicatos que afectaban los recursos fiscales y los márgenes de maniobra a disposición de la nueva gestión, y lo que fue sin dudas más determinante, el impulso y la aprobación de la llamada “ley de responsabilidad fiscal”, que estableció el compromiso de reducir progresivamente el déficit nacional en los siguientes cuatro años, hasta eliminarlo en el año 2003. (Novaro, 2002; 73)

Cabe destacar que durante la campaña la Alianza no había tenido posibilidad de rechazar la “ley de responsabilidad fiscal”. Ésta se había manifestado en bloque por la aprobación, cohesión que se mantuvo mientras se discutió el presupuesto y metas fiscales en la nación y las provincias para el año 2000. Pero, dado que el peronismo

⁸⁴ El caso paradigmático es el de Graciela Fernández Mejjide en la provincia de Buenos Aires.

⁸⁵ Representaba alrededor del 40% del PBI, esto es, unos 120 mil millones de dólares.

pudo utilizar su mayoría en el Senado, el peso del ajuste recayó sobre la nación y se advirtió que el ajuste necesario era mucho mayor que el previsto y la cohesión empezó a resquebrajarse. El diagnóstico inicial fue corregido hacia marzo; el nivel de recesión afectaba cada vez más la recaudación al punto que el gobierno temía no poder cumplir las obligaciones contraídas y se debería recurrir a fuentes de financiamiento suplementario (incrementando la deuda externa); entrando en conflicto con las provincias y el interior de sus propias fuerzas al verse forzado a un fuerte recorte de gastos.

La oportunidad de adosar la responsabilidad a quien había contraído los problemas se habían dejado pasar y, empeorando aún más la situación, el impulso y confianza inicial que había adquirido, al menos en el electorado, se fue diluyendo. El gobierno asumió con índices de popularidad superiores al cincuenta por ciento pero éstos cayeron rápido, más rápido que los de los gobiernos precedentes.

Eso se debe, en gran parte, a que las medidas adoptadas por la gestión en curso se centraban en cambios de tipo genérico e impreciso, librando el camino para que se coaligaran intereses capaces de inmovilizar las medidas del gobierno. Los decretos que desregularon las obras sociales merecieron la repulsión de las mismas, que de hecho, impugnaron y detuvieron en la justicia; las privadas resistieron con éxito los intentos para paralizarlas, incluso algunas como telefonía y petróleo incrementaron sus ganancias. Éstas, utilizaron sus propios planes de inversión y contribuciones impositivas como medios de presión -chantaje- para que se respetaran sus mercados cautivos. El Ejecutivo, y su indisposición a asumir conflictos, aplicó a éstas la lógica neoliberal de conservación de la renta a cambio de inversiones.

En cuanto a la “reforma política”, en su objetivo de reducir drásticamente la apropiación política de recursos públicos, el resultado fue opuesto al esperado. No sólo porque la clase política, salvo excepciones, se opuso, sino porque la opinión pública castigó a la clase política en conjunto. Obviamente, el gobierno terminaría sufriendo negativamente estas consecuencias ya que no pudo responsabilizar a la oposición y se mostró débil e inconsecuente para cumplir con el objetivo de hacer de las instituciones representativas más austeras y eficaces. Incluso, los avances de Álvarez incrementaron las tensiones internas en la coalición a tal punto que fuerzas que integraban el Frepaso (el Partido Socialista Democrático, algunos diputados de extracción sindical) pasaron a la oposición y otros (sindicatos estatales relacionados con el aliancismo) iniciaron planes de lucha que llevaron a paros generales.

Ya a mediados del 2000, el escenario era radicalmente diferente del que había proyectado la Alianza al asumir: las ideas “moderadas” que planteaban la viabilidad del modelo de apertura y convertibilidad con pequeños ajustes fracasaron dando lugar a dos lecturas opuestas sobre el dilema económico. Una, apuntaba a volver a la más pura ortodoxia de los programas de reforma, la otra, proponía hacer a un lado estas ideas y plantear desde cero un esquema de desarrollo para el país. Mientras el presidente y su entorno cercano, cuya influencia se incrementaba en los momentos de crisis en la coalición, apostaban directamente a la primera alternativa, los partidos aliancistas orientaban sus preferencias hacia la segunda alternativa, colocándose en una posición de intransigencia respecto de los arreglos partidarios. Lo que, como bien señala Novaro (2002; 81), no hizo sino incrementar la desconfianza y la toma de distancia de las estructuras partidarias respecto de las decisiones y actitudes del Ejecutivo.

No obstante lo pronosticado, las resistencias internas a la cada vez más ortodoxa orientación económica no había desestabilizado al gobierno. Pero, si por un lado se le exigía a los gobiernos provinciales disciplina fiscal; por otro, no tenía con qué retribuirles. La Alianza arribó a la Casa Rosada cuando la política dual (billetera y



garrote) del menemismo ya no era posible seguir financiando y las reglas de juego se asimilaban a un juego de suma cero entre las provincias y la nación. Ante estas circunstancias, la fuga masiva de apoyo electoral, la ausencia de sustento concreto en los distritos y en el Senado, acrecentaban las dudas sobre la capacidad de este gobierno de imponer una orientación mínima y consistente.

Desajustes internos

La falta de capacidad de gestión que marcaron el segundo gobierno de Menem, propiciando un progresivo deterioro de las reformas implementadas y la denominada “fuga hacia adelante” a través del endeudamiento y el déficit fiscal obstaculizaron el andar de la Alianza en un contexto de recesión económica y escasos recursos políticos. Si bien, desde un a priori, los diagnósticos pesimistas hacían foco en un gobierno de coalición y el hecho de enfrentar una mayoría del PJ en el Senado (al menos hasta el 2001), en la práctica, los mayores inconvenientes de la Alianza se dieron por tensiones y desajustes internos muchos más agudos que los que les impuso la oposición.

Los problemas verdaderamente determinantes surgieron del propio seno de la coalición, a medida que se agravaron las dificultades para lograr resultados de gestión. Así, la capacidad de ésta para emprender políticas mínimas de reforma se vio limitada tanto por la estrechez de recursos, la oposición del peronismo, como por la propia falta de cohesión y convicción de esta fuerza.

En un contexto de falta de resultados económicos, creciente desmoralización de la opinión pública y de los propios funcionarios y de conflictos de trascendencia pública entre sus líderes y sectores internos, la Alianza debía refundarse o resignarse. El escenario en que terminó actuando, y que en parte co construyó, mostraba ya antes de la crisis del Senado el riesgo enorme que supone la descomposición de la autoridad política y la pasividad del gobierno cuando las circunstancias marcan lo contrario.

Las reformas económicas requerirían del uso de capacidades institucionales, recursos humanos y administrativos de los que el sector público carecía y que la Alianza no había logrado generar ni estaba en condiciones de improvisar.

La suma explosiva de todos estos factores hizo eclosión en la crisis política de agosto de 2000 a raíz de una denuncia periodística por el pago de sobornos de funcionarios de gobierno a senadores nacionales, del PJ y la UCR, para la aprobación de la “ley de reforma laboral”, concretada meses antes, en abril. La crisis desatada, terminó enfrentando a Álvarez, principal impulsor de la investigación interna, con el presidente, quien en primera instancia desestimó lo acaecido. Cuando De la Rúa, a comienzos de octubre, intentó dar por concluida la cuestión y reforzar su propia autoridad anunciando cambios ministeriales que reubicaban a figuras claves de su entorno y desplazaba a los poco confiables (el Jefe de Gabinete, el Ministro de Justicia, ambos radicales), Álvarez presentó su renuncia a la vicepresidencia poniendo en jaque la coalición. De manera que, la distancia entre el gobierno y los partidos que conformaban la Alianza se multiplicó, se conformó un gabinete mucho más disciplinado que el anterior, pero al costo elevadísimo de mayor aislamiento.

Fue la tensión entre el remanente frepasista y el hostigamiento del radicalismo posterior a la renuncia de Álvarez que aceleró y prácticamente selló el proceso de descomposición interna de la coalición gobernante. Ello se traduciría en un desgranamiento continuo del bloque de diputados nacionales y la pérdida de fuerza ahora frente a las posiciones de izquierda. Cuando se desató la crisis del Senado el juego de alianzas y colaboraciones que precariamente se había construido hasta ese entonces entre las fuerzas aliadas, el entorno presidencial y el que acompañaba al vicepresidente y del cual dependía la supervivencia de la coalición quedó sepultado; en su lugar, surge

un juego faccioso donde las fuerzas aliadas toman distancia entre sí y respecto del gobierno y éste último rubrica su tesis de encapsulamiento y auto aislación.

Si bien la coalición no desapareció, sólo sobreviviría como resto y freno y ya no como iniciativa.

La variable económica

El estudio de la política económica desde la óptica de la ciencia política y la sociología suele establecer, implícita o explícitamente, una distinción analítica entre la dimensión política y la económica. Esto, es sumamente útil en un trabajo de abordaje descriptivo, sin embargo, puede resultar inconveniente para la comprensión de fenómenos procesuales. Los supuestos de dichos enfoques entienden que los políticos manipulan variables económicas con el propósito de maximizar variables políticas o disminuir eventuales daños que ciertas medidas puedan ocasionar sobre su base electoral. De manera que, estos presupuestos, dejan de lado la posibilidad de que los gobiernos diseñen su política económica en virtud de sus propias preferencias de política económica.

La crisis económica que dio inicio al siglo XXI fue una de las más profundas que afrontó Argentina. Por eso, no sorprende que su análisis se haya convertido en una fuente de interpretaciones encontradas sobre sus causas, con argumentaciones que contrastan nítidamente desde una ortodoxia que encarna visiones neoliberales, hasta enfoques heterodoxos que cubren un amplio espectro donde coexisten análisis coyunturales con otros que remarcan la incidencia de factores históricos estructurales.

Para algunos autores, los factores exógenos fueron los principales determinantes de la crisis, producto, a su vez, de las repercusiones de una serie de crisis que se produjeron a lo largo de la década del '90 en distintas regiones del globo (Calvo, 2002). En el marco de una visión estructuralista, otros autores encuentran las causales en los efectos de la "globalización" y de las medidas impuestas por los organismos internacionales de crédito. Sin embargo, ambos tipos de análisis resultan insuficientes, dado que los factores externos afectaron a todos los países periféricos y la crisis argentina presentó cualidades singulares (Rapoport, 2007; 924).

En cuanto a las explicaciones centradas en factores endógenos, unos hacen hincapié en la relación entre los elevados niveles de endeudamiento público y privado, la política fiscal, las fragilidades del sector externo y del sistema financiero, criticando el modo y no el contenido de las reformas neoliberales. Otros autores, señalan, en contrapartida, que la crisis fue resultante de la implementación de estas medidas de desregulación y privatizaciones, en el marco de un régimen de convertibilidad basado en el endeudamiento externo, que benefició intereses determinados (Lo Vuolo, 2003). Por último, están aquellos que consideran necesario integrar un enfoque de corto plazo con uno que considere el desarrollo histórico del proceso económico, que se inicia según esta visión, con la dictadura militar, en 1976.

De las numerosas formas de abordar este fenómeno social, sólo se mencionará, y sintéticamente, aquella que se considera más relevante.

De acuerdo a lo expuesto por Rapoport, la sumatoria de la apertura comercial, la liberalización de los capitales, la desregularización de la economía nacional y un tipo de cambio fijo y sobrevaluado provocaron importantes modificaciones en la estructura productiva de la Argentina. En la década del '90, la profundización del proceso de desindustrialización y el realce del predominio del capital extranjero se coligaron a una, cada vez mayor, dependencia del capital externo. Los flujos de inversión extranjera directa destinada en gran parte a la adquisición de firmas locales ya existentes y el endeudamiento externo financiaron el abultado déficit de la cuenta corriente. De manera



que los capitales extranjeros cumplieron el rol de proveedor de divisas necesarias para el mantenimiento de la convertibilidad y un esquema de precios relativos que se desprendía de ésta, y no significaron un verdadero aporte de capital productivo.

Además, la mengua de las reservas contribuiría a fomentar el alza de la tasa de interés, que agravaba la caída de la actividad económica y reducía la recaudación. Los sucesivos recortes del gasto público, la crisis política y social, y el incremento del endeudamiento público y su costo retroalimentaron la crisis. La posterior retroversión del escenario internacional dejaría al descubierto las fragilidades de un modelo económico sostenido durante una década, al tiempo que la aplicación de distintas medidas de política ortodoxa acentuaron las contradicciones subyacentes (Rapoport, 2007; 924).

El programa de la Alianza estaba contenido en la “Carta a los Argentinos”, en la cual esta coalición prometía cambios en la política económica y social y enfrentar la corrupción. Pero no cuestionaba puntos fundamentales del orden económico imperante como las privatizaciones o la liberalización financiera y comercial. Tampoco proponía salir del tipo de cambio fijo.

La Alianza asumió el gobierno sosteniendo la convertibilidad como una premisa indiscutible. Con esta perspectiva como política rectora se asociaron los problemas existentes con aspectos secundarios de la política neoliberal precedente, como la corrupción y la indisciplina fiscal con objetivos proselitistas, sin considerar el carácter eminentemente problemático de los pilares del sistema, como el corsé cambiario, la liberalización, la precarización del empleo en busca de mayor competitividad, etc.

Devaluar la moneda aparecía como un camino directo al default, debido a que enfrentar con una recaudación en pesos devaluados a una deuda pública externa en dólares, tornaría ésta última impagable. La alternativa, que manejó el equipo económico de la Alianza, consistió en introducir una progresiva deflación de precios, a partir de un incremento de la productividad y reducción de costos, logrando un aumento de la productividad que permitiese acercarse al equilibrio externo. Se trataba, en resumidas cuentas de:

...una estrategia de supervivencia, que buscaba mantener el statu quo construido alrededor del régimen de convertibilidad, en medio de un proceso de deterioro del modelo evidenciado el mismo desequilibrio fiscal en un déficit incontrolable en la cuenta corriente y en una incipiente recesión. (Rapoport, 2007; 931)

En la práctica, el Ejecutivo declaró que el déficit fiscal consolidado (que incluía el del gobierno nacional y el de las provincias) era de 10 mil millones de dólares, una suma mucho mayor que la declarada por el gobierno. Como correlato anunció un plan de ajuste basado en el aumento de impuestos a la ganancia de los sectores medios y altos, lo que redujo el ingreso disponible de los sectores de mayor poder adquisitivo. El anuncio de que se aplicaría una política restrictiva congeló la demanda interna, aún antes de que se comience a cobrar el impuesto. Las expectativas de consumo se mantuvieron en niveles bajos, ya que la actividad productiva no crecía desde diciembre de 1997, enero de 1998. Consecuencia de ello los ingresos fiscales, fuertemente atados a los impuestos al consumo, también se debilitaron. La recaudación tributaria cayó en el primer semestre y sólo se recuperó debido a una moratoria impositiva.

Al fracaso de esta medida se les sumó un recorte de salarios a empleados públicos nacionales. Medida que fue seguida por la aprobación, en mayo de 2000, de la Ley de Reforma Laboral destinada a avanzar en la flexibilización del mercado laboral y a

legalizar condiciones de trabajo precarias, ya existentes⁸⁶. La sumatoria de éstas medidas ortodoxas reforzó la retracción del consumo y, en consecuencia, la de la inversión. Es decir, en pocos meses, la Alianza instaló, con cierto éxito, una espiral implosiva de caída de ingresos, de inversión y de recaudación impositiva que terminaría colapsando el sistema cuando otras medidas, también restrictivas, como el blindaje y el corralito no lograron revertir el rumbo (Sevares, 2002; 93).

A su vez, las exigencias de los organismos internacionales de crédito y la negativa del gobierno a modificar radicalmente la política económica se conjugaron para establecer una lógica circular de ajuste aplicada a una economía en recesión, que no haría más que profundizar la recesión. Algunos autores como Gaggero, en este sentido, sostienen que "... el empeñamiento por sostener el resultado primario en condiciones de creciente precariedad económica y financiera realimentó, además, el proceso depresivo y acentuó el deterioro político social" (Gaggero, 2004; 442).

En los años 2000 y 2001, el producto bruto interno (PBI) cayó más de un 5%, la industria más de un 10%, la inversión interna fija 30% y la inversión externa se desplomó. El desempleo se incrementó en casi un 30%, representando un 20% de la población económicamente activa. El indicador cuyo resultado fue positivo fue el de la balanza comercial, superavitaria producto de la caída abrupta de las importaciones. Si bien desde la asunción en el gobierno se redujo el gasto público progresivamente, el déficit aumentó por la caída de la recaudación. El déficit fiscal consolidado, sumado a las cuasi monedas -patacones, por ejemplo- y bonos emitidos, se estimó en un 5% del PBI. Como consecuencia directa de ello, de la asistencia externa y de las operaciones de canje, la deuda externa total se incrementó en un 13%, pasando de 60% al 70% del PBI. En dos años de ejercicio, el gobierno de la Alianza y el poder económico que ésta protegió sumieron al país en una de las crisis de mayor profundidad de la historia. Las cifras resultantes del período de análisis son ilustrativas aunque parcialmente, ya que no reflejan en toda su amplitud las consecuencias que éstas tuvieron en la sociedad.

Por otra parte, para autores como Bonvecchi (2002) Argentina posee un régimen político con una elevada flexibilidad potencial para absorber los cambios políticos, y durante toda la década del noventa tuvo un régimen económico rígido, que por oposición resultó altamente resistente a los intentos de cambio.

La flexibilidad del régimen político es definida como la capacidad para disminuir o neutralizar los requisitos institucionales para el cambio de política. La misma, que también es institucional, equivale a la existencia de previsiones legales o de mecanismos organizacionales que permiten reducir el número de puntos de veto que debe atravesar una propuesta de cambio (Tsebelis, 1995). Si bien las fuentes son múltiples, tres, son de particular relevancia para los procesos políticos de política económica: el poder de legislación del ejecutivo, el federalismo y los mecanismos de disciplinamiento partidario. Estas dimensiones insinúan que, contrariamente a lo que sostiene la crítica tradicional a los sistemas presidencialistas (Linz, 1994), el régimen político argentino está potencial y normativamente preparado para hacer frente a coyunturas críticas. Los recursos organizacionales disponibles facilitaban la concentración de poder en el Ejecutivo, la delegación del poder por parte del Congreso y la centralización de la toma de decisiones a través de la necesaria disciplina partidaria, todo lo cual incrementaba las posibilidades de imponer cambios de política.

⁸⁶ La Ley contenía dos aspectos relevantes: por un lado, extendía el período de prueba y abarataba el costo laboral de los nuevos trabajadores en lo que se interpretaba como una forma de promover el empleo estable; por otro lado, establecía la obligación de renegociar todos los convenios colectivos de trabajo existentes, revisando sus contenidos, y beneficiando a las empresas que podían negociar con quienes deseaban, ya fueran los sindicatos, las comisiones internas o los mismos trabajadores.



Hasta el año 2001 el régimen económico supo balancear su alta rigidez con la potencial flexibilidad del régimen político. Pero al mismo tiempo, al fijar por la vía legislativa el tipo de cambio y al prohibir conjuntamente la emisión de dinero sin respaldo en reservas líquidas internacionales como la utilización de reservas para financiar déficits del gobierno, la Ley de Convertibilidad les quitó a las autoridades un instrumento de política económica como es la política monetaria⁸⁷.

Puede inferirse que la vigencia de la Ley de Convertibilidad y la dinámica política que el gobierno menemista le imprimió para introducirla y defenderla conformó el elemento esencial de la noción de *normalidad económica* (Weber, 1993; 251) de los argentinos en esos años. Al punto de que quien lo sucede y sus ministros de Economía, frente a las fuertes amenazas a las fuentes de financiamiento del déficit de cuenta corriente que determinaban la viabilidad económica del sistema cambiario, optaron por introducir costosas devaluaciones fiscales y reducciones del gasto público antes que devaluar el peso. Lo que permite colegir que se consideraba la continuidad de la convertibilidad como equivalente al orden. A partir de este razonamiento no cuesta mucho afirmar que asegurar la vigencia de la convertibilidad devino, tanto para el gobierno como para los actores más involucrados, en mantener la supervivencia política como corralito debido a que implicaba alinearse a la mayoría del electorado y la opinión pública⁸⁸. Por lo que más que un objetivo sustantivo de la política se convirtió en una estrategia de supervivencia (Ames, 1987; 243).

A su vez, como expresara Basualdo (2001), la modificación más trascendente para el sistema político fue la pérdida de identidad social histórica que definía a los dos partidos mayoritarios, garantizando su desvinculación orgánica con los sectores sociales a los cuales expresaba, así

... el sistema político se desvincula en forma cada vez más acentuada de los intereses y necesidades del resto de los sectores sociales, los cuales se ven impedidos de enfrentar la creciente situación de explotación y exclusión social porque sus intelectuales orgánicos se integraron a los sectores dominantes, pero, al mismo tiempo, siguen apareciendo como supuestas conducciones de un proyecto alternativo. (Basualdo, 2001: 63)

⁸⁷ Para una acabada comprensión de la Ley de Convertibilidad como dispositivo de auto atamamiento, véase Palermo (1995); para una defensa de la rigidez de la norma en situaciones de crisis Broda y Secco (1997) y para la comparación de ambas perspectivas Dellepiane (2000).

⁸⁸ El apoyo a la convertibilidad y el rechazo a la devaluación siempre se mantuvo por encima del sesenta por ciento (cfr. Dellepiane, 2000).

Política Exterior del gobierno de la Alianza

Introducción

Siguiendo a Cavarozzi (2006: 9), es menester señalar que el análisis del período se produce en un campo específico, en un sistema político históricamente definido; que exige reconocer la complejidad de un proceso que generó una sucesión de equilibrios precarios.

El devenir que siguió la política exterior argentina durante la gestión de Fernando De la Rúa, estuvo signado por dos elementos constitutivos a modo de escenario: la política interna y por otro lado, por los cambios operados en el sistema internacional, siendo las características generales que la política exterior asumió en este período el producto de dicha interacción.

Como rasgo esencial, el lineamiento externo se basó en la imperiosa necesidad de diferenciarse de la gestión precedente. Lo cual implicaba el replanteo de los términos en los que había operado hasta entonces el eje de la política exterior de los noventa, la relación con Estados Unidos, Brasil, etc., asumiendo en cada relación características particulares. Aunque es posible afirmar que la política exterior de la Alianza no alteró en lo esencial la política exterior de su antecesor, ya que “aunque se orientó en forma más definida a Brasil y llegó a proponer el relanzamiento del Mercosur, la relación con Estados Unidos siguió siendo la directriz principal en la estrategia internacional del país” (Rapoport, 2007: 903).

Una relación triangular⁸⁹

El contraste de la discursividad política y la realidad histórica de los hechos, generó tensiones y contradicciones en el relacionamiento con Washington y Brasilia, el Mercosur y el ALCA, como instancias distintas pero superpuestas, no siempre distinguibles.

La resolución dicotómica y no integradora dejó al descubierto la falta de mecanismos idóneos para coordinar el diálogo sur-sur con el diálogo norte-sur. En ese sentido, como plantea Simonoff (2003), la tensión que generó en ese entonces el oscilamiento pendular de la política exterior argentina se debía a que la misma era el resultado de una navegación sin rumbo fijo más que el producto de una política de orientación autonomista.

Como sostiene Miranda (2003) y otros autores, el dilema central que afrontó la administración delarruista consistió en intentar resolver la priorización de la alianza estratégica con Brasil, sin dejar de reconocer la conducción estratégica de Estados Unidos; dilema que fue producto de la confusión e incoherencia que imperó en el diseño de la política exterior de este período.

Relaciones con Estados Unidos

Las relaciones bilaterales con los Estados Unidos fueron definidas desde un primer momento por el propio canciller Rodríguez Giavarini como relaciones intensas, lo cual suponía optar por una vía intermedia en lugar del denominado “giro de 180°”, esto es,

⁸⁹ El concepto de *relaciones triangulares* ha sido acuñado por Rapoport para referirse a las relaciones entre Argentina y las dos potencias anglosajonas durante el segundo gran conflicto bélico del siglo XX, y desde ese entonces, aunque con diferentes propósitos, sigue siendo utilizado, como lo ejemplifica el reciente (2011) *Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina* coordinado por Celestino del Arenal y Mónica Hirst.



se señalaba que el cambio iba a ser de estilo pero que la situación no iba a variar en gran medida.

En este contexto y al margen de la coyuntura interna, la relación con dicho país estuvo signada, en el *ámbito económico*, por el posible ingreso del país al ALCA, la política comercial, y ciertos temas como patentes, la política de cielos abiertos y el área de telecomunicaciones; en el *ámbito político*, la lucha por la paz, la seguridad y la defensa de los derechos humanos, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, la continuidad en el envío de tropas a Naciones Unidas.

Gran parte de las relaciones, desde el punto de vista económico, se ajustaron a las diversas negociaciones en torno al ingreso al ALCA⁹⁰, comenzando con la VI Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA en la Isla Barbados, segundo encuentro que se produce bajo la presidencia argentina, que se extendió hasta abril de 2001, sobre la aspiración de que dichas negociaciones “avancen con rapidez y en equilibrio”.

Paralelamente, el Canciller asistía al Foro Económico de Davos, donde sostiene que uno de los caminos para lograr una mayor inserción internacional es a través de las negociaciones multilaterales que promuevan la liberalización de los flujos de comercio y eliminen los tratos discriminatorios.

Teniendo presente ello, en el contexto de la sesión final de la Cumbre Económica Mercosur 2001, la posición argentina sostuvo que el bloque puede contribuir a resolver aspectos sociales de dicha asociación; asimismo resaltó que negociar en el ALCA y la Unión Europea desde el Mercosur colocaría al país en una mejor posición de negociación. En el mismo orden de cosas, la Cancillería mostró su satisfacción por el anuncio del Tesoro de los Estados Unidos de aceptar la propuesta del Mercosur, para iniciar una negociación con el bloque bajo la modalidad *4 más 1*. Ello daría lugar a la reunión preliminar de los países del Mercosur y Estados Unidos con vistas a las negociaciones a llevarse a cabo en la nueva ronda de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en noviembre en Doha.

Pero paralelamente, más allá de los gestos de aproximación entre ambos países, la Argentina expresó su desacuerdo ante la medida tomada por los Estados Unidos de aplicar un arancel contra las importaciones de miel que oscilaba entre el 50% y el 61 %, como así también por la iniciativa dada a conocer por el propio presidente Bush tendiente a otorgar una mayor protección al sector siderúrgico de aquel país.

Por otra parte, uno de los temas claves en materia de política exterior y en particular, en la relación entre ambos países era la lucha por la paz, la seguridad y la defensa de los derechos humanos, la lucha contra el terrorismo, y la continuidad en el envío de tropas para misiones de paz, lo cual no generó mayores controversias hasta que se produjo el ataque del 11-S.

La Argentina había sido elegida como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el período 1999-2000, y jugó un rol activo en el tratamiento del tema terrorismo, presidiendo el Comité de Sanciones para Afganistán. Alcanzando un excelente nivel de cooperación en la relación con Estados Unidos, tal cual lo manifestó

⁹⁰ El 10 de junio de 2000 se produce la primer visita del presidente De La Rúa a Estados Unidos, finalizando el 14, donde obtuvo la promesa de inversiones en telecomunicaciones y turismo por una cifra de 3.6 millones de dólares. A su vez, en el mes de agosto el gobierno de los Estados Unidos anunció oficialmente elevar a la Argentina al nivel 1 (tier 1), perteneciente al grupo de países que no necesitan autorización previa para acceder a la compra de computadoras de alta velocidad de aquel país, en el marco del “Acuerdo de Wassenaar para el Control de la Exportación de Armas Convencionales y Bienes y Tecnología de Uso Dual”. Medidas éstas que propiciaban puntos de acuerdo para una posterior negociación.

la Secretaria de Estado norteamericana saliente, Madeleine Albright, en una carta⁹¹ al Canciller Giavarini. Al mismo tiempo nuestro país fue elegido por la Organización de Estados Americanos para ocupar la vicepresidencia del Comité Interamericano de Lucha contra el Terrorismo.

El problema de la *no intervención no indiferencia* también fue la clave de la postura tomada hacia Colombia. Para De la Rúa, esta era la razón para participar en una intervención, salvo que fuera solicitada por el propio gobierno colombiano.

Se podría afirmar que el “Principio de No Intervención-No Indiferencia”, según el cual, sólo cuando estén en juego las cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, no se puede estar al margen, signó gran parte de la relación con Estados Unidos⁹².

El atentado a las torres gemelas generó ciertos reajustes en el sistema internacional, y la relación de nuestro país con Estados Unidos no quedó al margen de ellos. El 11-S trajo serias controversias, que incluso se vieron reflejadas en las diversas posturas que se sostuvieron de acuerdo a la prevalencia de presiones internas y externas⁹³. Inmediatamente después de producido el atentado la Argentina ofrece su “colaboración absoluta con Estados Unidos”. Transcurridos unos días, nuestro país expresaba que la colaboración con el gobierno norteamericano estaba condicionada a que éste buscara “la justicia y no la venganza”. El día 16 el presidente De la Rúa indicaba que estaba previsto el envío de tropas. Al día siguiente el Canciller Giavarini expresa que la Argentina sería solidaria con Norteamérica pero “con cautela y prudencia”. Ante las rispideces generadas con la administración norteamericana, que incrementaba la presión en el área, se decide recurrir a la figura de la “ayuda humanitaria” para atemperar el grado de conflicto que dicha cuestión generaba.

Finalmente, Argentina anunció el envío de un batallón de Infantería, reforzado con elementos mecanizados, y el Hospital reubicable de la Fuerza Aérea a Afganistán, como parte de la fuerza multinacional que sostendría la seguridad del nuevo gobierno en Kabul. Sin embargo, dicho anuncio terminó por no concretarse por la acefalia de poder que provocó el abandono del Poder Ejecutivo de De la Rúa. Esta participación en las misiones de paz, fue vista desde el Palacio de San Martín como una apuesta a una alianza estratégica a mediano y largo plazo con Estados Unidos en relación a la campaña antiterrorista internacional, a partir de los atentados del 11 de septiembre.

Relación con el Mercosur

En un contexto de crisis financiera mundial y de baja de los precios internacionales de los principales bienes de exportación regionales, 1999 representó la primera vez en que todos los miembros del bloque se encontraban bajo una fuerte recesión (que causó la caída del 30% de los flujos de comercio intra Mercosur). A ello se le sumaría la devaluación del Real, aumentando la fuerza de las voces proteccionistas. Paralelamente a los problemas macroeconómicos, múltiples factores institucionales como problemas de gestión y escalonamiento de controversias comerciales, así como el deterioro de la confianza y de visión común del proyecto integrador influyeron en la crisis.

⁹¹ Esta carta se envió con motivo de la actuación de la delegación argentina en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas al votarse una resolución para exigir que los talibanes de Afganistán entregaran al terrorista Osama ben Laden.

⁹² Tanto en la continuidad del voto de condena a Cuba (en el segundo año se repitió la misma fórmula pero ocultando la decisión hasta último momento dado que los partidos oficialistas-FREPASO y U.C.R. no avalan tal decisión) como en la postura adoptada en el caso colombiano (Simonoff, 2007: 79).

⁹³ Los partidos que integraban la Alianza y también Duhalde desde la oposición se oponían al envío de tropas, mientras el menemismo exigía un apoyo incondicional a Estados Unidos



De la Rúa hizo especial énfasis en el fortalecimiento del Mercosur. El gobierno subrayó la importancia estratégica del bloque, que constituía “la única política de Estado argentina”. El objetivo central era la integración política y económica sudamericana, como punto de partida para una eventual conformación del Área de Libre Comercio de las Américas. Por este motivo, y aprovechando que la Argentina asumió la Presidencia *pro t mpore* del bloque el 1 de enero de 2000, se propuso el “Relanzamiento del Mercosur”.

Este programa apuntaba al fortalecimiento de la Unión Aduanera, tanto en sus aspectos internos como frente a terceros países y grupos de países, implicó un mayor compromiso para no adoptar medidas que restrinjan el comercio recíproco, la armonización del trato a los bienes de capital no producidos dentro de la región, así como el límite al uso de incentivos a las inversiones y a la producción. Es de destacar que tanto Chile como Bolivia se adhirieron a estas metas. A pesar de ello, se produjeron ciertos recelos entre los miembros del bloque y Chile dado que, semanas antes, este último país había comunicado el inicio de negociaciones bilaterales de comercio con los Estados Unidos. Este anuncio generó una gran crisis en el seno del Mercosur que, si bien se intentó apaciguar en la Cumbre, implicaban la suspensión de la incorporación chilena como socio pleno del bloque. En esta ocasión, se intentó relativizar las posibilidades de un acuerdo entre Chile y los Estados Unidos, subrayando la importancia que tiene el bloque para Chile. Aun así, el presidente Lagos ratificó que Chile sólo se integrari  al Mercosur si se redujeran considerablemente los aranceles del bloque.

Brasil representaba el todo de la alianza estratégica en pos de revitalizar el Mercosur, pero el contexto económico min  gran parte de esa estrategia. La devaluación de la moneda brasileña perturbó la competitividad de las exportaciones argentinas en muchos sectores, debido a que la Argentina mantuvo la convertibilidad como política económica. A su vez, la asimetría de políticas cambiarias entre Brasil y Argentina generó un fuerte  xodo industrial y una larga recesión. El efecto *caipirinha* provocó incrementos del riesgo país de más de 1000 puntos, un saldo comercial desfavorable con Brasil, así como la caída del crédito a empresas e individuos. Por ello, ambos gobiernos declararon la necesidad de armonizar estadísticas, para luego dar lugar a la coordinación macroeconómica.

No obstante, las asimetrías de política entre la Argentina y Brasil llevaron a fijar un nuevo período de transición para la liberalización del comercio hasta el año 2006. Aunque el régimen de transición debía estar definido para fines de julio de 1999, el plazo fue sucesivamente postergado debido a la falta de acuerdo. Los principales puntos de controversia viraban en tomo a los métodos para administrar el comercio durante la transición y el acuerdo sobre el régimen automotriz (los aranceles sobre las autopartes y el establecimiento de un requisito de producción nacional a incluir dentro del porcentaje mínimo de componentes de origen regional exigido para que las mercancías puedan considerarse originarias del Mercosur).

Las discrepancias se agravaron por el impacto sobre el comercio bilateral y la localización de nuevas inversiones que produjo la devaluación del real en enero de 1999. Luego de la Cumbre de Florianópolis y con los acuerdos de coordinación macroeconómica, las relaciones con Brasil se fueron recomponiendo paulatinamente. Sin embargo, la llegada del ministro Cavallo implicó nuevamente el deterioro de las relaciones. El ministro fue criticado varias veces en Brasil por insistir en que el intento de construcción de una unión aduanera debe ser abandonado, para pensarse en un área de libre comercio. Es decir, permitir apenas la libre circulación de mercaderías, pero otorgar a cada país la opción para definir su grado de apertura con otros mercados o

bloques. Por sus declaraciones, Cavallo llegó a ser desacreditado en términos duros por funcionarios, economistas y empresarios en Brasil.

Movimiento pendular

Ante los intentos estadounidenses de bilateralizar las negociaciones por el ALCA (el interés norteamericano yacía en el debilitamiento de la postura de fuerza brasileña y la creación de una fractura en el bloque), el gobierno argentino reafirmó la necesidad de negociar como parte de un bloque regional.

Dicha postura se materializó en la III Cumbre de las Américas en Québec, en abril de 2001. Allí, De la Rúa y Cardoso acordaron no sólo la necesidad de profundizar el Mercosur sino que también establecieron que se insertaría en la carta orgánica del bloque una disposición que prohibía a los miembros realizar acuerdos bilaterales. Pero la llegada del ministro Cavallo al gobierno, debido a la crisis argentina, implicó un claro fortalecimiento de las posturas a favor del ALCA y de las negociaciones bilaterales con los Estados Unidos dentro del gobierno. Las diferencias internas en el gobierno argentino respecto a la prioridad del Mercosur o del ALCA llevaron a numerosas contradicciones. Inmediatamente después de las declaraciones del subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Peter Romero, tanto el ministro Cavallo como Rodríguez Giavarini reforzaron la postura argentina respecto de que el interés nacional está mejor respaldado profundizando el Mercosur y no mediante la integración (con el ALCA) de esta manera.

Ello sin perder de vista que las posiciones que querían negociar un ingreso directo al bloque fueron ganando terreno conforme la situación económica argentina se agravaba, dado que Estados Unidos utilizaba su intermediación en los organismos financieros internacionales y en el envío de fondos propios para presionar a nuestro país. Además, la posibilidad del acuerdo bilateral funcionaba como instrumento de presión frente a Brasil, para destrabar conflictos sobre temas comerciales⁹⁴.

El análisis que se desprende de dichos acontecimientos es que durante la presidencia de Fernando De la Rúa las denominadas relaciones intensas significaron un cambio sustantivo respecto de las llevadas a cabo por el anterior gobierno. Si bien se intentó relanzar el Mercosur como ámbito económico político afín a los intereses nacionales, tanto el contexto interno como externo, desfavorables en lo que hace a una mejor inserción de nuestro país, devinieron en una acción pendular entre ambos polos actuando las veces de “estado pivó” o interlocutor de los intereses norteamericanos en la región.

Si bien el esbozo de la política exterior intentó asentarse en el fortalecimiento de las relaciones con la región vía Mercosur, especialmente con Brasil, el socio comercial más significativo, los hechos modificaron estas intenciones iniciales y marcaron un nuevo rumbo a la política exterior, donde la relación con Estados Unidos asume una importancia creciente como producto, entre otras cosas, del deterioro de la situación económica doméstica, puesto que Estados Unidos era nuestro principal soporte financiero.

La Argentina no tuvo la capacidad de definir un rumbo a su inserción internacional, consecuencia de no poseer un marco teórico desde el cual abordar y planear la inserción, en forma previsible y coherente, y sobre todo, constante en el tiempo. De modo que, las decisiones “estuvieron más vinculadas a golpes de opinión, preferencias

⁹⁴ Para morigerar la importancia de Brasil en las negociaciones, Argentina planteó la incorporación plena de Chile (garantizándose así salida al Pacífico) pero este intento se frustra cuando Chile decide incorporarse al NAFTA.



y creencias circunstanciales más que a fundamentos en perspectiva histórica y teórica” (Miranda, 2003: 7).

¿El cuarto lado del triángulo?

A un mes de la asunción del nuevo presidente el FMI comenzó a presionar por un ajuste más profundo. Sus nuevas exigencias se concentraban en: máxima liberalización del mercado de trabajo, privatización parcial del sistema de obras sociales, privatización del Banco Nación previa transformación del mismo en una sociedad anónima, cambios en el régimen jubilatorio y control de los gastos provinciales.

Sin embargo y a pesar de la tensión generada por las metas anunciadas para el país, semanas después el organismo no sólo manifestaba su apoyo a la convertibilidad sino que además el Secretario del Tesoro norteamericano, Larry Summers, elogió la política económica de De la Rúa por lo hecho por la Alianza hasta aquel momento, dado por el compromiso con las reformas de libre mercado. Desde el gobierno argentino se intentó cumplir a rajatabla con las exigencias del organismo, sin embargo las presiones hacia el gobierno eran cada vez más notorias y prevalecían las críticas contra el FMI tanto en el plano interno como externo.

Durante septiembre de 2000 tuvo lugar la Asamblea anual del FMI donde Argentina mostró débiles signos de crecimiento, en aquel momento el FMI avalaba la ley laboral tal como había sido aprobada por el Congreso, ya que era una condición para su ayuda al país que la reforma continuara vigente.

Posteriormente, en octubre, los mercados financieros internacionales reaccionaron suspendiendo el crédito al país, mientras el presidente afirmaba que no cumplir con el FMI era una alternativa “inadmisible”⁹⁵. En el mes de diciembre de 2000 un grupo de organismos financieros multilaterales concertados por el Fondo concedía a la Argentina un paquete de rescate financiero de US\$ 40 mil millones.

Desde el exterior se advertía el riesgo de que Argentina entre en una cesación de pagos técnica si los inversionistas llegaban a perder dinero con sus bonos en la reestructuración de la deuda propuesta por el gobierno. Ante dichas presiones De la Rúa intentaba calmar a los mercados afirmando que la participación en la reestructuración sería “voluntaria”. Ante una situación interna y externa de presiones e incertidumbres el director gerente del FMI, Horst Koehler, recomendó que se ampliara la línea de crédito que el organismo mantenía con Argentina en US\$ 8.000 millones.

El lanzamiento de la reestructuración tuvo una acogida negativa de los mercados. A mediados del mes de noviembre de 2001 el presidente y el ministro de economía realizaron un viaje a Estados Unidos para reunirse con George Bush e inversionistas, y luego Domingo Cavallo se dirigió hacia Ottawa en busca de respaldo ante el plan de reestructuración, que no logró obtener.

A partir de este momento y desde el mes de diciembre las relaciones con el FMI se tensaron, y el gobierno argentino dejó de recibir el apoyo “incondicional” que tenía de parte de dicho organismo. Muestra de ello es que el día primero anunciaba que no se liberaría el desembolso pactado con nuestro país de US\$ 1.264 millones y en las diversas declaraciones públicas de los funcionarios de este organismo se criticó fuertemente el proyecto presentado por el gobierno argentino.

Sintéticamente, la relación con el Fondo Monetario se mantuvo estable en la medida que el gobierno argentino se limitó a cumplir con las exigencias propuestas y hasta que la propia inestabilidad de la economía lo permitió. Una vez que se hizo insostenible

⁹⁵ Con la salida de la cartera de Economía de Machinea y la llegada de López Murphy se continúa con la misma línea y se manifiesta que el principal compromiso sería cumplir con las metas pactadas con el FMI.

cumplir con las metas pactadas el FMI no sólo retiró su apoyo al gobierno sino que a su vez se mostró hostil hacia él. Durante el período anterior a la crisis que se desencadenó a fines de diciembre el organismo de crédito adoptó un rol que se podría denominar “asistencialista”, en tanto lograba cubrir las depresiones de las finanzas argentinas pero requiriendo a cambio reformas estructurales denominadas “recetas” como contrapartida del otorgamiento de créditos. La implementación de estas recetas no sólo no dio el resultado previsto sino que contribuyó en gran medida al colapso de la economía argentina. Más tarde se proclamaría el *default*.

La quita del respaldo por parte del FMI hacia el gobierno no constituye, per se, la causa de la caída del gobierno de Fernando De la Rúa. La caída del gobierno se produjo por factores tanto endógenos como exógenos, entre los cuales el papel desempeñado por los organismos multilaterales de crédito tuvo una importancia significativa. Ahora bien, no sería prudente considerar que dichas variables exógenas actúan independientemente de las endógenas o internas, es decir, de la coyuntura social, política y económica en la que el país estaba inmerso.

Relaciones multilaterales

Las relaciones con Europa y Asia, específicamente los vínculos económicos con los países europeos, no consiguieron contrarrestar la avanzada norteamericana; derivación de las fuertes asimetrías que existían en esa relación, tanto en la balanza comercial como en las inversiones directas, que alcanzaba valores muy importantes, producto, entre otras cosas, de la política de privatización de los noventa.

Relaciones con Europa

Las relaciones con Europa se dieron tanto a nivel bilateral como multilateral (dentro del área del Mercosur). Ambas estrategias de relacionamiento estaban dadas por la decisión de maximizar potenciales ventajas. La vinculación bilateral y la agenda giraron en torno el área económico-comercial que se constituyó así en el eje principal de la relación entre la Argentina y la Unión Europea.

El comercio entre las dos áreas se concentró en un número limitado de productos poco diversificados de exportaciones argentinas hacia Europa⁹⁶. Con respecto a la composición del intercambio, en 1999 en el caso de Argentina los productos primarios y las manufacturas de origen industrial representaron el 89% del total de sus ventas al mercado europeo (soja y derivados, maíz, girasol y carne bovina de alta calidad). Los combustibles y la energía representaron un 14,4% del total, mientras que las exportaciones industriales sólo un 0,3% de las exportaciones argentinas. Por su parte, las manufacturas industriales (incluyendo bienes de capitales, bienes intermedios y piezas para bienes de capital) representaron el 79% de las exportaciones totales europeas al mercado argentino en 1999. Además, los automóviles provenientes de Europa constituyeron el 5% de las ventas totales europeas a la Argentina y los bienes de consumo el 15%³ (Cabeza, 2001: 272-273)

Al margen de los distintos acercamientos e intercambios con representantes de la Unión Europea (UE), las principales diferencias giraban en torno a las modalidades no tarifarias (los subsidios agrícolas) y a las patentes medicinales. La posición de nuestro país con respecto a la necesidad de eliminar los subsidios a las exportaciones y reducir

⁹⁶ Esta relación era asimétrica, ya que para la Argentina los países miembros de la Unión, especialmente Alemania, Italia, España, Francia, el Reino Unido y los Países Bajos, eran compradores y vendedores gravitantes, mientras que para éstos la trascendencia de Argentina como socio comercial era mucho menor. En el año 2000 la Unión Europea vendió a Argentina el 22,8% de sus importaciones y le compró el 17,4% de sus exportaciones.



las distorsivas ayudas económicas internas se dio en el contexto de las negociaciones comerciales multilaterales en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Y fue en el mes de octubre que el vicescanciller Horacio Chighizola, en un almuerzo con los embajadores miembros de la UE en la Argentina, donde se abordó los puntos críticos de la relación, los que giraron en torno a tres ejes: las negociaciones con la OMC, las conclusiones del Grupo Cairns en Banif (Canadá), y los temas bilaterales de interés para la Argentina.

Una de las actividades más significativas durante la gestión de De la Rúa fue la Cumbre Económica de Davos. En dicha ocasión la Argentina llevó su postura de incorporarse al proceso de globalización a través de la “convergencia de países” como en el caso del Mercosur. Rodríguez Giavarini afirmaba que el mejor camino para lograr una mayor inserción internacional era a través de las negociaciones multilaterales que promueven la liberalización de los flujos de comercio y eliminan los tratos discriminatorios. Según el jefe del Palacio San Martín las reuniones llevadas a cabo en el seno de la cumbre fueron “muy positivas” y fundamentales para el acceso a los mercados que la Argentina reclamaba⁹⁷.

Asimismo, el 19 de marzo se realizó la Cuarta Reunión de Negociaciones Birregionales (CNB) Mercosur - Unión Europea (UE). En el encuentro Argentina ratificó su posición contra las barreras comerciales a los productos agrícolas. Y en dicha oportunidad el canciller Rodríguez Giavarini aseguró que el Mercosur apuntaba tanto a intensificar las negociaciones tendientes a conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como a profundizar las vinculadas a la Unión Europea (UE) en búsqueda de mercados amplios y de mayor desarrollo relativo que permitan realizar un salto en términos de progreso tecnológico, aumento en las inversiones y crecimiento del empleo. Fuera de estos ejes centrales, las relaciones argentinas con los países europeos en forma bilateral pueden calificarse de positivas, destacándose el papel de España, Francia y Gran Bretaña por su peso propio en Europa.

Respecto de las relaciones bilaterales con España, éstas se inscriben casi exclusivamente en el ámbito económico, aunque con España las mismas fueron definidas por el presidente del Gobierno español como de una *alianza estratégica*. Esta identificación de las relaciones bilaterales, asociados a la situación económica y financiera argentina –que afectaba a la economía española, en virtud de las cuantiosas inversiones de empresas españolas en Argentina– hacía referencia a la necesidad de apoyar los “esfuerzos de recuperación” que realizaba el gobierno argentino. En ese sentido, se mantuvo un fluido intercambio económico y político bilateral y se firmaron un protocolo que modificaba el convenio de nacionalidad entre España y Argentina en beneficio de los ciudadanos de estos países que adopten la doble nacionalidad y dos convenios, tendientes a estrechar aún más la relación entre ambos países y a fortalecer el diálogo argentino-español en los aspectos sociales, económicos, culturales y científicos, a través de la creación de un Foro Permanente Hispano-Argentino.

Es de destacar que las inversiones españolas en Argentina, de 32 mil millones de dólares al comenzar el año 2000, representaban más del 25% del total de inversiones extranjeras, lo que transformaba a ese país en el segundo inversor externo. No obstante, ciertas estimaciones, las inversiones alcanzaban una cifra cercana a los 40 mil millones,

⁹⁷ Adalberto Rodríguez Giavarini expresó su satisfacción por las medidas que adoptara la Unión Europea (UE) destinadas a incentivar las producciones agrícolas ecológicas y a incrementar la transparencia e información en materia de garantía sanitaria ante los consumidores, frente a la crisis en el Viejo Continente por la aparición de casos de Encefalopatía Espongiforme Bovina (BSE), más conocida como “mal de la vaca loca”.

ubicándose así en el primer lugar del ranking de inversiones extranjeras (Bernal Meza, 2002: 87).

Sin embargo, las relaciones comerciales se fueron deteriorando sensiblemente, como consecuencia de la crisis de la empresa Aerolíneas Argentinas (que luego de su privatización pasó a manos españolas), llevada a situación de quiebra por sus propietarios, la SEPI española. Las autoridades españolas de Aerolíneas Argentinas, aduciendo problemas financieros que le impedirían pagar la provisión de combustible fuera de Argentina, suspendió los vuelos, primero, aquellos con destino a Europa, Estados Unidos, Brasil y Australia y luego los de cabotaje. Frente a esta situación, el gobierno argentino, intimó a la empresa a mantener los vuelos y amenazó con quitarle la concesión de las rutas. La situación parecía mantenerse en un *impasse*, al menos hasta mediados de agosto, fecha para la cual el directorio de la empresa pospuso una decisión sobre su destino, mientras, por otra parte, continuaba buscando eventuales compradores para su traspaso.

La relación con Francia fue gravitante, tanto en la reunión de diciembre de 2000 como enero de 2001, por la acción de los empresarios franceses y sus inversiones en el país y la labor positiva de la administración gala en el diseño del blindaje financiero. Como muestra de ello en el mes de agosto el Canciller Rodríguez Giavarini y el embajador de Francia en nuestro país, Paul Dijoud, firmaron el Protocolo Modificatorio del Convenio acordado entre los gobiernos argentino y francés el 4 de abril de 1979, para evitar la doble imposición y prevenir la evasión del impuesto sobre la renta y el patrimonio. La mayor cantidad de actividades bilaterales⁹⁸ con Gran Bretaña se registraron en el mes de julio, cuando el Canciller Rodríguez Giavarini fue invitado a visitar Londres por su par británico Jack Straw. La misma fue relevante porque, como corolario y al margen de las reuniones con inversionistas, el Reino Unido se sumó, después de nueve años, al consenso existente entre los miembros del Tratado Antártico para que la ciudad de Buenos Aires fuese la sede de la Secretaría Permanente (la decisión es confirmada oficialmente durante la Reunión Consultiva del tratado en la ciudad de San Petersburgo).

Para el mes de agosto, el primer ministro Blair visitaba la localidad argentina de Puerto Iguazú, donde mantuvo un encuentro bilateral con el Presidente de la Nación. Esta fue la primera visita de un Jefe de Gobierno británico en ejercicio a nuestro país.

Se intentaron profundizar los intercambios económicos y científicos a partir de tratados y acuerdos de cooperación bilateral con Rusia (encuentro con el primer ministro Mijail Kassianov), Italia (se recibió al presidente de Italia Carlo Ciampi), Alemania (encuentro con su par alemán Joschka Fisher), Irlanda (se recibió al primer Ministro de Irlanda, Bertie Ahren, en la primera visita de un Jefe de Gobierno de ese país a la República) entre otros.

Desde el ámbito político un tema conflictivo atravesó toda la gestión, los procesos judiciales entablados en Francia, Italia, España entre otros, por las violaciones a los derechos humanos cometidos durante la última dictadura. El gobierno de De la Rúa continuó con la política inaugurada por Menem de no aceptar el principio de extraterritorialidad en esta materia (Simonoff, 2007: 82). Como sostuviese Bernal Meza

⁹⁸ Previamente, en el mes de abril, el presidente Fernando de la Rúa se reunió en las proximidades de las Cataratas del Iguazú con sus pares del Brasil, Fernando Henrique Cardoso, y del Reino Unido, Tony Blair, en un encuentro que apuntó al intercambio de puntos de vista y experiencias de gobierno sobre la sociedad y el papel de la política, en el marco de las coincidencias de los respectivos programas de acción.



Las pequeñas diferencias en política exterior, de Menem a De la Rúa, están en un retorno del interés por Europa, en particular España –hoy el principal inversor externo en la Argentina– y en las apelaciones por el fortalecimiento de los consensos multilaterales, aspirando a una mayor democratización de Naciones Unidas. En definitiva, más allá de las diferencias de *estilo*, la política exterior de De la Rúa no ha hecho mucho por diferenciarse de la anterior. (Bernal Meza, 2002: 89)

Relaciones con Asia y África

Si bien China ya era el principal socio comercial de Argentina en la región, se intentaron incrementar las exportaciones hacia ese país. Con este objetivo en mente es que tiene lugar la visita de De la Rúa a China y la devolución de la misma del premier chino Zeming al país. Las negociaciones para acrecentar el intercambio comercial se enmarcaron en el apoyo argentino para considerar a China como economía de mercado y facilitar su incorporación a la OMC.

Aún así, el recíproco total disminuyó desde el último año de la gestión de Carlos Menem y el primer año de la administración De la Rúa, pero también se redujeron considerablemente las importaciones (en 400 millones de dólares), para luego si durante el año 2001 invertir la balanza comercial, que pasó a ser favorable para Argentina.

Por otra parte, el canciller Giavarini realizó una gira comercial por Japón y Corea, con el objetivo de aumentar el intercambio comercial con ambas naciones y revertir una balanza comercial desfavorable desde la gestión precedente. El cumplimiento de este objetivo comenzó a llevarse a cabo a través de un mayor impulso para las exportaciones de alimentos.

En lo referente a la relación entre Argentina y Arabia Saudita, es de resaltar la visita del príncipe heredero saudita a nuestro país, que constituyó un acontecimiento histórico, por ser la primera visita oficial de este nivel de la monarquía saudita, con quién se llevaron a cabo negociaciones que terminaron en importantes acuerdos económicos. Los principales convenios que se firmaron fueron en materia científico-tecnológica. Para lo que se creó una Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científico Tecnológica argentino-saudita.

En el marco de la Cumbre de las Naciones en Desarrollo (G-15), que el menemismo despreciaba, De la Rúa viajó al Cairo. El objetivo era mejorar las relaciones “sur-sur” aunque, más allá de las consideraciones ideológicas, se admitió que su presencia tenía que ver con los deseos de abrir mercados. “El Estado debe ponerse al lado de los que quieran comerciar. He venido aquí a vender la imagen de la Argentina, a tratar de fortalecer el intercambio comercial y el desarrollo económico”, explicó el Presidente.

En el contexto de dicha visita y como parte del itinerario, el entonces presidente viajó hasta la localidad de Inshas, en donde el Invap había construido un reactor nuclear en medio del desierto⁹⁹. Quince técnicos argentinos aún trabajaban allí.

Con Marruecos se suscribieron convenios de pesca¹⁰⁰, de facilitación del comercio bilateral y de cooperación entre la fundación Export.Ar y el Centro Marroquí para la Promoción de Exportaciones. Estos convenios se firmaron en ocasión del viaje del presidente De la Rúa a ese país africano

⁹⁹ La empresa argentina había participado del proceso de construcción entre 1993 y 1998 del reactor ETRR-2, en Inshas, a 60 km al noroeste de El Cairo.

¹⁰⁰ El convenio de pesca tuvo como objetivo la conservación de los recursos en las respectivas Zonas Económicas Exclusivas para la colaboración científica y técnica.

Relaciones con Oceanía

Durante la presidencia de Fernando De la Rúa, las relaciones con Oceanía se vieron marcadas por la primacía de los intereses económicos y sobre todo comerciales por sobre los políticos. Prueba de ello es que durante el año 2000 se mantuvo una activa participación en el seno del grupo CAIRNS (en la reunión celebrada en la ciudad de Banif, Canadá) como ámbito de apoyo para las negociaciones en la OMC.

Paralelamente, en agosto de 2000 se celebró el contrato entre la empresa argentina INVAP y su par australiana ANSTO para la fabricación de un reactor de investigación y producción de radioisótopos por un valor de 180 millones de dólares. Dicho contrato, aunque de naturaleza privada contó con el apoyo del Poder Ejecutivo, arrojando como resultado la mayor exportación de tecnología de nuestro país hasta aquel momento.

En el año 2001, las relaciones con dicha región, distante geográficamente, aunque socia en el grupo CAIRNS, atravesó por un momento de mayor reconocimiento mutuo. En ese contexto, en febrero el Canciller Rodríguez Giavarini recibió al Ministro de Industria, Ciencia y Recursos de Australia, el Senador Nick Minchin, con quien analizó la relación bilateral de comercio y aspectos vinculados a la actividad nuclear nacional, para luego firmar un mes después con su par Alexander Downer un acuerdo sobre los usos pacíficos de la tecnología nuclear y otro de intercambio en educación y capacitación.

La cuestión Malvinas

En referencia al área de las Islas Malvinas el gobierno aliancista reivindicaría la soberanía sobre las islas, continuaría con una política de negociaciones tanto bilaterales (Argentina y el Reino Unido), planteo iniciado tras los Acuerdos de Madrid, pero abandonando la política de seducción del menemismo, como multilaterales (el Comité de Descolonización de la ONU) reimpulsando la Resolución 2065/64 en la Asamblea General de la ONU (Gomez, 2008).

En este lapso se han obtenido importantes apoyos para la posición Argentina no sólo en las Naciones Unidas, sino también en otros ámbitos como la Cumbre Iberoamericana, la de Brasilia, la Centroamericana y el Grupo de Río, como así también en diversos encuentros bilaterales de alto nivel.

El punto más destacado se dio a partir de la visita del Canciller Rodríguez Giavarini a Londres en el año 2001. Marco en el que se logró un acuerdo que posibilitaría los vuelos de aeronaves civiles privadas y la navegación de embarcaciones particulares.

A modo de conclusión y pasaje para comprender en continuidad la transición pos menemista, es acertada la visión de Miranda cuando plantea que existieron dos elementos que condicionaron el diseño de una política exterior racional: la inestabilidad institucional del país y sus problemas de adaptación ante los cambios en el escenario internacional. Fue una política exterior de idas y venidas, que más allá de las intenciones no pudo generar políticas inspiradas en un marco autonomizante, ya que le faltó la racionalidad necesaria para elaborar una estrategia coherente, estable y sobre todo, que detente capacidad de iniciativa (Miranda, 2003: 6).



Política Interna del gobierno de Duhalde

Introducción

La crisis que atravesaba Argentina no era un fenómeno reciente, sino que se había conformado como superposición de capas geológicas desde hacía décadas, pero es en diciembre de 2001 cuando llega a su punto más alto y se produce el estallido social. El agotamiento de un modelo social (de vivir, trabajar, etc.) llevó a la acción política a clases y capas sociales diversas al límite de la desintegración.

El nuevo presidente, con suma decisión política, debía terminar con uno de los grandes mitos de la Argentina de fin de siglo: la Convertibilidad; devaluar el peso, y de esta manera lograr poner fin a la visión económica neoliberal que sirvió de paradigma al país durante poco más de una década.

El gobierno de Duhalde sería un “gobierno de transición” que dio muestras de cierto orden institucional, como así también de un mínimo aceptable de seguridad jurídica y financiera y que esbozó un proyecto productivista basado en la reconstrucción de la industria nacional y la recuperación del empleo optando por una pesificación gradual del sistema monetario para hacer frente a la cesación de pagos y a la recesión económica.

Camino al poder

El 16 de junio de 1999, era aceptada por el Congreso del Partido Justicialista la fórmula Duhalde¹⁰¹ - Ortega, y el 4 de julio ante la ausencia de otros contrincantes para la interna, se la declara como fórmula del partido, para enfrentar en las elecciones presidenciales de octubre de ese mismo año al binomio Fernando De La Rúa - Carlos “Chacho” Álvarez.

Frente al cuadro de situación de fines de los noventa, Duhalde propuso un ambicioso plan de baja de impuestos al consumo y un congelamiento de despidos en las empresas perjudicadas por la crisis recesiva, a cambio de beneficios impositivos. El problema era que, para hacer viables tales proyectos, el país debería obtener créditos internacionales blandos, muy poco posible en ese contexto para el país.

Luego del durísimo golpe recibido en las elecciones presidenciales, Duhalde anuncia su retiro de la política, retomando sus actividades privadas. Aunque, en realidad, luego de reponerse del fracaso electoral, comenzó a elaborar la estrategia para su elección como candidato a senador nacional, hecho que se produjo el 14 de octubre de 2001.

Las elecciones legislativas de octubre fueron elecciones realizadas en un contexto de descrédito de la clase política y de creciente reducción de legitimidad de los tres poderes del estado. La crisis de legitimidad de la política afectaba intensamente al Congreso Nacional incluso incorporando al sentido común que la política es costosa por lo que la reducción de los miembros de los cuerpos legislativos surgía como opción¹⁰².

¹⁰¹ En 1973, con la apertura democrática, luego de casi siete años de régimen autoritario, Eduardo Duhalde, quien había militado durante varios años en el Partido Demócrata Cristiano, se afilia al Partido Justicialista ese año e ingresa primero como asistente legal del Municipio de Lomas de Zamora. Duhalde siguió como intendente, cesado en su cargo de jefe comunal a raíz del Golpe de Estado del 24 de marzo de ese mismo año. Durante el “Proceso de Reorganización Nacional”, volvió a su profesión de abogado. Recién en 1983 volvió a la intendencia de Lomas de Zamora, pero teniendo mayor reconocimiento tanto en las bases partidarias como así también en la alta dirigencia del Partido Justicialista bonaerense.

¹⁰² La reforma constitucional de Córdoba en 2001 suprimió el sistema bicameral por uno unicameral, con menor número de diputados.

Aún en ese contexto, el Partido Justicialista ganó claramente los comicios. Obtuvo un triunfo en diecisiete de los veinticuatro distritos, retuvo la mayoría en el Senado, y se transformó en la fuerza más numerosa en Diputados, perfilándose como la fuerza política que iba a suceder a la Alianza. Duhalde logró posicionarse inmejorablemente a partir del rotundo triunfo en la provincia de Buenos Aires y de no estar expuesto al desgaste de los cargos ejecutivos¹⁰³, como para articular acuerdos con distintas fuerzas sociales y políticas dentro y fuera del peronismo. El resultado anticiparía el tono que adoptaría el futuro inmediato,

La ecuación electoral de la democracia argentina es de una asombrosa simplicidad. Como el electorado se divide en dos mitades, la mitad que concurra unida prevalecerá si la otra mitad se divide. Uno es más que uno sobre dos. La ecuación electoral de 1999 muestra a las claras que el peronismo no estaba tan disperso y si bien De la Rúa retiene precariamente el gobierno, el peronismo se estaba acercando al poder. No ejerce el gobierno, pero acaricia el poder. Esto no quiere decir que el peronismo alcanzará la recomposición que necesita, no, al menos, hasta que unifique otra vez su liderazgo. (La Nación, 2001)

Era, a fines de noviembre, evidente que el peronismo trataba de alcanzar la cohesión interna necesaria para llegar al poder pero el panorama no era del todo alentador; podía recuperar el gobierno por la crisis de liderazgo de la Alianza, pero sin cohesión política ni programática¹⁰⁴.

El Partido Justicialista era una fuerza política erosionada por la ausencia de centralidad interna dada la disputa entre fuerzas, al menos cinco, por el liderazgo partidario. Tres fuerzas de base territorial afanosa presentaban potenciales candidatos presidenciales: los gobernadores Ruckauf, Reutemann y De la Sota. Dos fuerzas, el duhaldismo, hegemónico en la provincia de Buenos Aires y el menemismo, aspiraban a que sus líderes ejercieran el control del partido y desde allí ubicarse como árbitros frente a la crisis. El Grupo Federal, por otro lado, compuesto por las denominadas provincias chicas gobernadas por el justicialismo, encabezado por Rodríguez Saá anhelaba tener un rol activo a partir de liderar representaciones parlamentarias¹⁰⁵. Finalmente, el sindicalismo peronista, que controlaba las dos CGT reunidas temporariamente en la acción, no perdía de vista la posibilidad de ganar terreno.

Ante la situación cuasi terminal de la Alianza y la crisis en la que estaba inmerso el país estas fuerzas esgrimen líneas de acción diferentes. El menemismo, ofrece garantizar la continuidad del presidente a cambio de una reforma que fortalezca el presidencialismo¹⁰⁶ y se manifiesta tajantemente en defensa de la dolarización sin devaluación. El duhaldismo, por su parte, que no descarta la acefalia presidencial se ofrece como presidente interino hasta el 2003 elegido por Asamblea Legislativa y concretando un pacto socio político bajo el paraguas de la Iglesia Católica. El Grupo Federal desea también una concertación económica social acompañada de un restablecimiento de la coparticipación financiera con las provincias. Ruckauf, que ve

¹⁰³ Este sí era el caso de los otros potenciales conductores del justicialismo: Ruckauf, Reutemann y De la Sota.

¹⁰⁴ Duhalde continuaba presionando para desalojar a Menem de la presidencia del partido y éste, ahora senador electo suplente, liberado de prisión el 18 de noviembre resistía.

¹⁰⁵ El senador Ramón Puerta, vicepresidente del Senado y primero en la sucesión presidencial en caso de renuncia o acefalia, formaba parte del mismo.

¹⁰⁶ Lo cual resulta paradójico porque desde 1983 tuvo lugar un proceso de debate para morigerar el presidencialismo que, aunque no por este motivo, desemboca en la reforma constitucional de 1994 que crea y tipifica la figura del jefe de gabinete como una apertura hacia un régimen "semipresidencialista".



peligrar su propio capital político, impulsa una rápida convocatoria a elecciones presidenciales.

El fracaso de la convocatoria del Episcopado de la Iglesia Católica al gobierno y principales dirigentes de las fuerzas políticas y sociales más representativas para constituir un gobierno de unidad nacional el 19 de diciembre a la mañana, sumado a las movilizaciones sindicales generalizadas en todo el país pidiendo la renuncia de todos los integrantes del Ejecutivo, los saqueos y el decreto del estado de sitio por la tarde congregaron a más de dos millones de personas, casi espontáneamente, terminó de derrumbar al gobierno de De la Rúa¹⁰⁷ (Godio, 2002 : 124).

Reconfiguración política posterior a la acefalia presidencial

La situación política resultante es muy compleja y volátil. De acuerdo a lo establecido por la Ley de Acefalia se convoca, el día 23, a la Asamblea Legislativa para elegir un presidente provisional por noventa días que debería convocar a elecciones presidenciales. Sin embargo, en contra de esta prescripción y de las presiones del justicialismo, el senador Puerta se niega a aceptar la responsabilidad presidencial durante ese lapso y mucho menos si se prorrogase hasta el 2003. Hecho, este último, propuesto por Menem, quien pretendía, finalizado ese lapso, el mismo ser el candidato por el partido.

Tras un fugaz paso de menos de un día en la presidencia por parte de Puerta, la misma Asamblea designa a Rodríguez Saá por tres meses, debiendo convocar a elecciones en marzo para elegir presidente provisional hasta diciembre de 2003. Si bien contaba con el apoyo del partido y de las dos CGT, era considerado un presidente de transición y sus principales líderes se aprestaban a la contienda electoral por el régimen de lemas. La Unión Cívica Radical apoyó con reticencias la medida y los bloques del ARI, el Polo Social y el sector progresista del Frepaso votaron en contra.

El presidente provisional anunció una serie de medidas drásticas y precipitadas que sólo generarían falsas expectativas (creación de un millón de puestos de trabajo, aumento del salario mínimo a 450 pesos, derogar la ley de negociaciones colectivas, etc.). Conformó un gabinete con sólo tres ministros y el resto serían secretarías de estado. El hiperactivismo y la falta de prudencia para nombrar dirigentes acusados de corrupción y definitivamente el vacío de poder que le generan los gobernadores de su propio partido (especialmente al intentar instalar la posibilidad de prolongar su estadía en la casa rosada más allá del tiempo conferido) lo obligan a renunciar, tras una semana, el 30 de diciembre desde San Luís. Evidentemente el conjunto de gobernadores peronistas que conformaban el Grupo Federal fue consumido por la crisis al no representar a las fuerzas dominantes dentro del partido.

No menos importante fue la decisión de Puerta. Debía reasumir en forma interina el presidente del Senado, sin embargo, automáticamente se excusó y renunció a la presidencia provisional de dicho cuerpo. La presidencia interina de la Nación entonces se trasladaba al titular de los diputados, Eduardo Camaño, quien se hizo cargo del Poder Ejecutivo por unos días, hasta la elección de un nuevo presidente provisional que culminara el mandato presidencial de Fernando De la Rúa. Por acción u omisión se envió así un mensaje inconfundible al interior del peronismo: Buenos Aires había tomado el poder y quería retenerlo.

Finalmente, la Asamblea Legislativa reunida el 1 de enero de 2002 eligió al senador Eduardo Duhalde como presidente de la república, con el propósito de finalizar el mandato del renunciante De la Rúa.

¹⁰⁷ El resultado de la confrontación entre manifestantes y fuerzas de seguridad es de treinta y dos muertos registrados en todo el país y cientos de heridos y detenidos.

La asunción de Duhalde implicó una inmediata reconfiguración política. Su elección es corolario de un acuerdo entre la principal fuerza interna del Partido Justicialista, con epicentro geográfico en Buenos Aires, la UCR y un sector debilitado del Frepaso liderado por el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Contó, a su vez, con el apoyo, aunque sin perder sus perfiles, de los gobernadores¹⁰⁸, incluso de aquellos que estaban en carrera presidencial; Ruckauf es nombrado Ministro de Relaciones Exteriores. También tuvo el apoyo del denominado “grupo productivo”, hasta se creó un Ministerio de la Producción a cargo de Mendiguren. Su gabinete, un gabinete de crisis¹⁰⁹, incluyó dos figuras del radicalismo (Jaunarena en Defensa y Vanossi en Justicia) y un frepasista como Vice Jefe de Gabinete (Juan Pablo Cafiero) mientras que el resto de los funcionarios son peronistas, pero todos, salvo Gabrielli, de la provincia de Buenos Aires. En ambas cámaras del Congreso, producto de ese acuerdo de fuerzas, logró formar mayorías para aprobar el curso económico que intentaba llevar adelante. En su primer discurso ante la Asamblea Legislativa expresó:

Esta gestión que hoy mismo comienza su tarea se propone lograr pocos objetivos básicos: primero, reconstruir la autoridad política e institucional de la Argentina; segundo, garantizar la paz en la Argentina; tercero, sentar las bases para el cambio del modelo económico y social (Duhalde, 2002)

El país que debía gobernar se encontraba en *default*, con el 20% de la población activa desempleada y con el 40% en la pobreza. La estrategia era mantener una actitud de negociación firme frente al FMI con el objeto de preservar las reservas monetarias, y al mismo tiempo buscar una salida concertada con las empresas privatizadas, esto es, se induciría a éstas a aceptar las nuevas reglas derivadas de la devaluación y mantener los precios, y en contrapartida se estudiarían formas de apoyo público al financiamiento de sus pasivos en dólares (Godio, 2002: 157-158).

Un año de transición

Siguiendo la periodización planteada por Godio (2003) es posible dividir, analíticamente, el gobierno de Duhalde en tres grandes etapas: de enero a abril, los meses de mayor conflicto social y la búsqueda de una orientación; de marzo a septiembre, meses de recomposición política del gobierno y de confrontación con el FMI y de octubre-noviembre hasta mayo, de cierta recuperación de la estabilidad socio política y de definición electoral.

Inicialmente, al interior del país, a través del Diálogo Argentino y en el exterior mediante la búsqueda de sustento de los países del G7 y la región, se intentó alcanzar cierta sustentabilidad política que permitiera ampliar los márgenes para resolver los problemas del *default*. Pero la incertidumbre reinaba frente a un contexto de depresión económica¹¹⁰ y disputa por la legitimidad político institucional.

Ante esta situación se intentó conservar la iniciativa política a partir de pasar de una economía especulativa a una productiva

La devaluación podía mejorar la competitividad en los precios de las *commodities*, pero no bastaba para resolver el problema de una economía en depresión. Con ese sentido y con el objeto de armonizar la devaluación con el mantenimiento de los niveles de

¹⁰⁸ Los gobernadores peronistas, en la mayoría de los casos, están a su lado más por necesidad que por convicción.

¹⁰⁹ El alto grado de rotación de los funcionarios durante el período enero 2002 - mayo 2003 constituye la manifestación más elocuente de la dimensión de la crisis.

¹¹⁰ El primer trimestre cerró con un 22% de desocupación, un 25% de subempleo y un 50% debajo del NBI.



ingresos se sanciona la “ley ómnibus”. Las medidas básicas fueron tomadas por decretos de necesidad y urgencia¹¹¹ (algunas transformadas posteriormente en ley como la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario que deroga la convertibilidad y pesifica los créditos otorgados por el sistema financiero) a saber: el decreto 162/05 de emergencia ocupacional, el 486//02 de emergencia sanitaria, el 214/02 llamado de “Reordenamiento del Sistema Financiero” de transformación de todas las obligaciones en dólares, el 71/02 que establece el nuevo tipo de cambio oficial en 1,40 pesos por dólar estadounidense y que reglamenta la pesificación de las deudas de las personas físicas y jurídicas de acuerdo al esquema de cambio 1 a 1, entre otros. Todos tenían por denominador común constituir una red de contención social.

La Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario desindexaba (congelaba) y además pesificaba las tarifas de los servicios públicos, permitiendo al gobierno nacional poner precios máximos para productos esenciales para la vida humana y económica, como medicinas, combustibles y precios internos para alimentos, aprobaba que los gobiernos provinciales emitan nuevos bonos, y prohibía terminantemente los despidos por tres meses. Al mismo tiempo la pesificación asimétrica representó para las grandes empresas un verdadero salvataje financiero, ya que posteriores modificaciones permitieron una conversión de deudas en moneda extranjera más amplia, generando una importante licuación de pasivos de empresas, financiadas por el gobierno nacional.

En cuanto al impacto de las medidas sobre el mundo laboral, los sectores obreros sindicalizados inicialmente pagaron duramente el precio de la devaluación, teniendo como consecuencia la depreciación salarial y un abrumador desfase entre salario nominal y real.

Para Duhalde como para su ministro de economía reiniciar las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional era esencial. Las misiones de dicha entidad durante este período insistieron en que se debía implementar un programa económico sustentable cuyos ejes serían la reducción del déficit fiscal, el aumento de la presión impositiva, la eliminación progresiva de cuasi monedas y un ajuste presupuestario en las provincias. Sumaba a ello, en una clara lectura del contexto interno, la demanda de una reforma política.

Como parte de ese reclamo y para superar la crisis de representación política, pero esencialmente porque el gobierno no lograba sintonía con el FMI se produjo un proceso de recomposición del gabinete comenzando, como era previsible, por el área económica. El ministro Remes Lenicov, afectado por la oposición en el Congreso y de los gobernadores a sus medidas (ley de emisión de bonos para ahorristas, reducción de los presupuestos provinciales en un 60%) renuncia¹¹². El 26 de abril se designa a Lavagna como ministro de Economía.

En medio de estas tensiones y ante un nuevo informe negativo de Anoop Singh, el gobierno opta por conformar una especie de círculo concéntrico de protección (14 gobernadores justicialistas, 5 radicales, jefes de bandas parlamentarias, etc.) en el que se establecen los catorce puntos de un documento programático, que debía ser seguido, de medidas concretas orientado a satisfacer las exigencias del FMI. De esos catorce puntos el nuevo ministro impulsa el tratamiento inmediato de cuatro: reprogramación de la devolución de depósitos, la reformulación del CER, consenso de una Ley de Quiebras

¹¹¹ Durante los dieciséis meses de la presidencia de Eduardo Duhalde fueron dictados 152 decretos de necesidad y urgencia, 107 de ellos durante el año 2002 y 45 durante el año 2003, representando un promedio de 9,5 decretos por mes.

¹¹² Su renuncia se amplía a la del jefe de gabinete, Capitanich, el ministro del interior, Gabrielli y el de producción de Mendiguren.

más aceptable para los mercados internacionales y la eliminación de la Ley de Subversión Económica. En una segunda etapa, aunque establecida una cohesión mínima en el gobierno, con cambios en el gabinete, pronto este es sometido a prueba por una crisis institucional en ciernes entre los tres poderes.

Por un lado, una crisis entre el Ejecutivo y el Legislativo a partir del envío al Congreso Nacional de proyectos para la derogación de la Ley de Subversión Económica y reformas parciales a la Ley de Quiebras. En las dos cámaras del Congreso se observó desde un comienzo una fuerte resistencia producto, tal vez, de las fisuras del acuerdo parlamentario establecido, mostrando que la mayoría alcanzada era inorgánica. Tan así era que en el Senado la Ley de Subversión Económica, primero, sería derogada en la semana del 20 de mayo, posteriormente, la Cámara de Diputados la restituyó con reformas y finalmente, el Senado volvió a derogarla en una votación (43 a 43) lo cual requirió del desempate del presidente provisional del Senado. Por el otro, una crisis entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Poder Ejecutivo debido a la resistencia de la Corte a aceptar la pesificación y derogar los decretos que dieron lugar al “corralito” y el “corralón”¹¹³. Finalmente, una crisis entre aquella y el Poder Legislativo, puesto que desde la época de la Alianza se venía promoviendo un juicio a los miembros de la Corte por diversas acusaciones de incumplimiento de deberes.

No obstante el cambio de ministro, durante abril y mayo continuó la caída de la producción industrial y de la construcción, acumulando quince trimestres de recesión. En los primeros cinco meses de gestión el Banco Central perdió reservas por 4.500 millones de dólares, sangría que se produce cuando están suspendidos los pagos de los servicios de la deuda pública externa, con excepción de los correspondientes a organismos internacionales de crédito.

Ante un contexto agobiante, finalizada la reunión del Mercosur, el 5 de julio, y con el propósito de disminuir el alto voltaje político en torno a la crisis del país, Duhalde anuncia, unilateralmente, cambios en el cronograma electoral. Las elecciones se adelantarían al 30 de marzo¹¹⁴ y el nuevo gobierno asumiría el 25 de mayo de 2003. Esta decisión tiene un efecto contagio doble. Por un lado, en el Congreso se debaten varios proyectos coincidentes para establecer la caducidad de los mandatos de los legisladores al 30 de marzo, sin embargo no prosperan. Por otro, a tono con lo decidido a nivel nacional diez provincias deciden adelantar sus elecciones, seis con caducidad de mandatos (Santiago del Estero, Santa Cruz, Santa Fe, San Luís, Tucumán y la ciudad autónoma de Buenos Aires) y las restantes cuatro sin (Jujuy, Catamarca, Misiones y Río Negro). El resto de las provincias aparece expectante.

En la primera semana de octubre se producen tres hechos que inciden en la evolución política del país. El primero es la suspensión de las elecciones internas de los partidos políticos previstas para el 15 de diciembre de 2002 por parte de Servini de Cubría. El segundo hecho es que el Partido Justicialista logró archivar el juicio político a nueve de los miembros de la Corte Suprema de Justicia con *quórum* propio. Finalmente, el triunfo en primera vuelta del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil y su candidato Luiz Inácio da Silva.

Especialmente con los dos primeros el gobierno se liberaba temporalmente de una pesada carga pero a un elevado costo. El Partido Justicialista era una argamasa de tendencias y candidatos presidenciales, en un contexto de indefinición del cronograma electoral. La Unión Cívica Radical estaba desarticulada y sólo podía negociar una

¹¹³ El 1 de febrero declara inconstitucionales las sucesivas normas que habían impuesto restricciones a los depósitos bancarios desde diciembre de 2001. Medida adoptada muy poco después que la Cámara de Diputados adoptase su determinación de iniciarle juicio político a algunos de sus miembros.

¹¹⁴ Finalmente se establecería el 27 de abril para la primera vuelta.



mayoría parlamentaria. Tanto la “nueva derecha” como la centro izquierda no lograrían converger en fuerzas únicas. Es decir, el cuadro político institucional seguía siendo débil. El tercer suceso implicaba una revitalización del Mercosur y la prioridad que se le otorgaría a Argentina en el esquema de inserción internacional de Brasil, y puertas adentro un rechazo a la proyección menemista en las futuras elecciones.

Hacia fines de octubre y pese al doble efecto negativo del *default* y la depresión, la economía argentina comienza a mejorar. Según Díaz (2002) los índices de los cuatro meses anteriores y las proyecciones de los seis siguientes en cuanto al tipo de cambio, inflación, salarios, producto bruto interno y deuda, revelaban un “amesetamiento macro económico” que podía convertirse en la base del despegue. El corralito finalizó oficialmente el 2 de diciembre de 2002, cuando el ministro de Economía Roberto Lavagna anunció la liberación de los depósitos retenidos por alrededor de 21.000 millones de pesos.

La aplicación relativamente exitosa de programas de subsidio de desempleo, alimentarios y salud, daría lugar en el segundo semestre a un triple proceso de extensión de la circulación monetaria pesificada del mercado interno, con apertura regulada y protecciones selectivas, movilizado por la inversión pública en infraestructura, el crédito y la asistencia técnica a los micro, pequeños y medianos emprendimientos, y el logro de que 70% de los subsidios a jefas y jefes de hogar sean absorbidos por actividades productivas y privadas. La estabilidad cambiaria¹¹⁵, los mecanismos de protección del mercado interno, la normalización del sistema financiero y lo anteriormente señalado, permitieron una incipiente reactivación industrial y una balanza comercial superavitaria¹¹⁶.

La producción industrial acumula un 7,5 por ciento de crecimiento entre abril y noviembre de 2002 (con centro de recuperación de las industrias textiles y metalmecánica), y aumenta en los tres primeros trimestres consecutivos de 2002 (0,5 por ciento, 2,5 por ciento y 4,5 por ciento respectivamente). (Godio, 2003: 248)

Paradójicamente la economía se estabilizaba lentamente, pero persiste el desorden político, la debilidad institucional.

Tras los hechos acontecidos en la ciudad de Avellaneda, y en el marco de una amplia reorganización de su gabinete ante la gravedad de la situación institucional, el desafío principal pasaba por culminar el último tramo de la “transición” en forma exitosa y garantizar, “adecuación” de la ingeniería electoral mediante el triunfo de un candidato afín a la gestión de esta transición.

La recta final de la gestión de Duhalde estuvo signada por dos hechos fundamentales, el acuerdo alcanzado con el FMI y la decisión del presidente provisional de cohesionar al Partido Justicialista alrededor de la candidatura de Kirchner.

Casi después de un año de negociaciones el 16 de enero de 2003 se cerró un acuerdo con el Fondo. Un acuerdo de corto alcance y duración hasta que se pusiera en marcha el nuevo gobierno que permitía cubrir vencimientos hasta agosto por 11.712 millones de dólares, y reprogramar otros 4.400 millones. La Argentina dejaba de estar en *default* con los organismos multilaterales, aunque quedaría por resolver por otros canales su deuda con los inversores privados.

¹¹⁵ El dólar se mantiene estable hacia fines del 2002, con tendencia a descender, en 3,50 pesos.

¹¹⁶ Véase “Argentina. Indicadores económicos. Enero 2003”, Ministerio de Economía de la República Argentina, enero 2003.

Con el acuerdo el gobierno logra oxígeno para llegar a elecciones presidenciales y cohesionar el partido. Tras las fallidas operaciones de instalación de las candidaturas presidenciales de Reutemann y de la Sota, Duhalde termina dando su apoyo al entonces gobernador de la provincia de Santa Cruz Néstor Kirchner, como candidato a presidente, para enfrentar a Carlos Menem y Adolfo Rodríguez Saá en una “interna abierta” del Justicialismo en la propia elección presidencial.

El mismo mes de enero en que se logra la Carta de Intención con el FMI, las fuerzas integrantes del Partido Justicialista, reunidas en la quinta de Perón en San Vicente, lanzan la precandidatura de Kirchner como último recurso para unir a la mayoría del partido contra el menemismo.



Política Exterior del gobierno de Duhalde

Introducción

El efímero gobierno de Rodríguez Saá no tuvo ningún programa de política exterior¹¹⁷. Tampoco el del gobierno de Duhalde. Por lo que resulta insostenible hacer referencia a la existencia de una agenda a priori, sino que la misma va a surgir de la evolución de los acontecimientos (Torres, 2010: 35).

La Política Exterior del gobierno de Duhalde debe ser interpretada en el convulsionado ambiente en que se encontraba el país: una crisis institucional que se vio provocada y afectada por una crisis aún mayor, como lo fue la económica y social.

Las relaciones exteriores, en ese contexto, se convirtieron en un instrumento esencial para salir de la misma. Dos movimientos significativos habían marcado la política exterior hasta ese entonces, la dupla convertibilidad-alineamiento con Estados Unidos y una política bilateral sostenida hacia Brasil pero en cierta medida subordinada. Movimientos que mostraban claros signos de agotamiento.

El cambio de modelo económico supuso un viraje en la orientación externa del país¹¹⁸. Sin embargo, el rumbo a seguir se debatía entre las voces que proponían seguir otorgándole prioridad a la relación con Estados Unidos y aquellas que reclamaban apostar a la región a través de una relación más simétrica y dinámica con Brasil.

Relaciones poligámicas

Como consecuencia de la recesión vivida y del colapso institucional que se produjo en el gobierno anterior, días antes de que Duhalde ocupara el puesto de primer mandatario, el entonces presidente Adolfo Rodríguez Saá, decretó el cese de pagos de la deuda pública, quedando el país sin fuente de financiamiento externo. Esta decisión fue compartida por el nuevo gobierno y junto a ella se apostó a un cambio drástico y radical del modelo económico, al cual se consideraba “acabado”.

El objetivo prioritario era lograr la “reinserción” de la Argentina en el plano internacional, ya que la imagen del país había quedado fuertemente dañada luego de declarar el *default*. En ese sentido, es de destacar que en el discurso de apertura de las sesiones legislativas, Duhalde propició que se deberían “normalizar las relaciones con la comunidad internacional”, y “reconstruir el frente externo”, lo que implicaba iniciar las negociaciones para la reestructuración del pago de la deuda con los Organismos Multilaterales de Crédito, fundamentalmente el FMI y su principal acreedor, Estados Unidos¹¹⁹.

Si bien el contexto interno actuaba como un limitante importante para la consecución de los objetivos de política exterior; como contrapeso, el contexto internacional ofrecerá la oportunidad de ampliar el margen de maniobra para los países latinoamericanos. La política hacia Latinoamérica (y las negociaciones por el ALCA) no ocupó un lugar relevante en la agenda de Estados Unidos, producto de la guerra contra el terrorismo transnacional y la intensidad y dispersión de conflictos; esto era leído por algunos autores¹²⁰ como una posibilidad de generar políticas autonómicas.

¹¹⁷ Designó como canciller a José María Vernet, quien carecía de experiencia en el campo diplomático.

¹¹⁸ Según Rapoport (2003) el fin de la convertibilidad marcó a su vez el fin del modelo de alineación irrestricto con Washington, del mismo modo que lo había generado.

¹¹⁹ Los pagos a los acreedores privados se postergaron para una segunda etapa.

¹²⁰ Escudé plantearía que “la securitización por parte de la agenda norteamericana sacó a la región de su mirada atenta y amplió los márgenes externos (Escudé, 2007: 18).

El diseño de la política exterior tendrá como supuesto principal lo que el canciller Ruckauf denominó “relaciones poligámicas”, y como ejecutor la gestión del Ministerio de Economía dando lugar a una “diplomacia económica”. Diplomacia que se correspondió con los tres momentos, señalados en el capítulo precedente, de la política interna de la gestión duhaldista e íntimamente ligada al manejo de las relaciones internacionales para cumplimentar objetivos de política doméstica.

Ello significó la intención de defender la acción multilateral y la diversificación de la estructura comercial, rechazando una política unidireccional. En este esquema, la prioridad de la estrategia internacional fue el ámbito regional, especialmente el Mercosur, al que se sumarán Europa como parte central, y Asia y África como ámbitos a profundizar. Esta política tenía por propósito resolver la ecuación central de este proceso de transición: el *default* de la deuda y la salida de la convertibilidad.

Para Miranda esta gestión estuvo marcada por dos dimensiones constitutivas: por un lado, la tensión que se dio en la conducción diplomática, entre la sujeción a la presión externa y lo que implicaba la “utilización del ámbito internacional para satisfacer objetivos de política doméstica”; y por otro lado “el único indicio de racionalidad que tuvieron las relaciones exteriores de la Argentina de esta época signada por actitudes reactivas”, representadas por el proceso de negociación de la deuda con el FMI (Miranda, 2003: 70).

Los socios prioritarios

La agenda bilateral con Estados Unidos contenía dos dimensiones interrelacionadas pero analíticamente diferenciables. Una dimensión económica, donde prevalecen los temas financieros y económicos, y cuyo eje central y cuasi excluyente durante los primeros meses, fue la reestructuración del pago de la deuda externa, conjuntamente con la política de subsidios y el acceso a los mercados norteamericanos de productos argentinos. Una dimensión política, destacándose la participación argentina en el conflicto con Irak y Afganistán, el tema cubano y el Plan Colombia.

Si bien es útil, para fines analíticos, hacer tal división temática, es claro que las cuestiones financieras relacionadas a la deuda externa condicionaron el accionar político del país en relación a Estados Unidos, así como una dosis de política en la negociación fue determinante para lograr el acuerdo con el FMI.

Duhalde trató durante su gestión de alejarse de las políticas que implicaban un alineamiento con el país del norte, pero lo cierto es que necesitaba su apoyo, teniendo en cuenta que era el socio mayoritario del FMI y miembro del G7, con lo cual la relación bilateral se vuelve prioritaria. Estados Unidos por su parte, consideraba que el efecto contagio de la crisis argentina era limitado y que era poco probable que desencadenara un proceso generalizado de inestabilidad económica regional, por lo que no se veía por qué debería desarrollarse un programa especial de ayuda bilateral.

Con respecto a las negociaciones para la reestructuración del pago de la deuda externa con el FMI, es posible diferenciar cronológicamente tres etapas, puesto que las expectativas inicialmente eran las de un acuerdo en el corto plazo que contaría con el respaldo financiero de los países del G7 (una ayuda externa entre 15 y 18 mil millones de dólares) y la resolución de la misma se extendió más allá de lo previsto. El proceso de negociación estuvo fuertemente condicionado por la interpretación que los ministros de economía le dieron a la situación.

La primer etapa coincide con la estrategia del ministro Remes Lenicov de mantener el estatus de acreedor privilegiado para los organismos multilaterales de crédito, lo cual generó una pluralidad de presiones y demandas tanto de actores externos (tenedores de bonos en *default*) como internos ante la devaluación, congelamiento de los depósitos



bancarios, la pesificación de la economía, etc. Remes Lenicov, percibía que el acuerdo se alcanzaría priorizando el elemento político y en un breve lapso, perdiendo de vista las objeciones que el FMI le formulara, por ejemplo, derogar la Ley de Subversión Económica y reformar la Ley de Quiebras entorpecían y prolongaban la negociación y que las dudas del propio Duhalde sobre la ruptura con el Fondo o no eran superficiales. La designación de Roberto Lavagna, en ese entonces Embajador Plenipotenciario ante la Unión Europea, dio inicio a una segunda etapa, al saber reconocer el carácter técnico de la negociación, sin descuidar el flanco político. El eje de las negociaciones con el Fondo no se modificó pero sí la estrategia del gobierno. Se consideraba que las negociaciones llevarían tiempo y no sería posible satisfacer todas las metas pero se podía avanzar hacia la firma de un acuerdo cuando el comportamiento de la economía mostrara cierta racionalidad (signos de crecimiento, dólar estable, sin hiperinflación) y si se precisaban ámbitos en los cuales debía concentrarse la negociación

Cabe recordar que el FMI condicionó la ayuda económica a que la Argentina posea un “plan económico sustentable” con un consenso político mayoritario que garantice su cumplimiento y continuidad, que suponía la puesta en práctica de un proyecto presentado por la Subdirectora Gerente, Anne Krueger, referido a un mecanismo de renegociación de la deuda soberana que se basaba en leyes de quiebras de sociedades norteamericana. Este plan implicaba una serie de “requerimientos”, tales como el establecimiento de un tipo de cambio flotante, libre y único; evitar toda restricción al comercio; la aprobación de un presupuesto creíble y realista; sistema tributario orientado al crecimiento; salvaguardar el sistema bancario; fortalecer la posición fiscal; política monetaria restrictiva y reestructuración de la deuda pública. En clara sintonía Bush señaló, ya en el discurso inaugural de la Conferencia sobre el futuro de las Américas, el 16 de enero del 2002, que el esfuerzo lo debía realizar Argentina y cuando esta alcanzara condiciones de estabilidad, el apoyo internacional llegaría vía organismos multilaterales.

Una vez que se percibió que tales recomendaciones se habían resuelto, a partir de septiembre de 2002, y que no se había alcanzado el acuerdo, se optó por profundizar los lazos políticos en forma directa¹²¹ e indirecta para destrabar la ayuda financiera. El no pago al Banco Mundial y la decisión de suspender los pagos a los organismos hasta tanto no se alcanzara un acuerdo con el Fondo generó presiones suficientes como para que el G7 quisiese evitar efectos peores.

...el hecho de no avanzar en un acuerdo, aún cuando fuera transitorio, habría de operar como un elemento de inestabilidad que sería generado, precisamente, por el organismo que debía ayudar a la estabilidad (Torres, 2010: 104)

Finalmente, en enero de 2003 (tercera etapa) se concretó el acuerdo o, mejor dicho, se logró una limitada reprogramación de vencimientos. El mismo se debió en gran parte por haber aprovechado las diferencias existentes entre los niveles técnicos y los niveles políticos del organismo, y, en ese marco, a la aplicación de la estrategia de “costos

¹²¹ Lo cual quedó de manifiesto con la firma del llamado “Compromiso de Madrid”; en el establecimiento de una mayor vinculación con el tesoro norteamericano; en la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, donde se emitió una “Declaración Especial” exhortando a un entendimiento urgente entre Argentina y el FMI y también en la Segunda Cumbre de Presidentes de Latinoamérica de Guayaquil.

recíprocos”¹²², que le permitió al país situarse como un actor generador de influencia sin poder, y como consecuencia de ello poseer mayores márgenes de negociación. Como bien sintetiza Simonoff (2007) existieron tres elementos que facilitaron la concreción exitosa del acuerdo:

...la negociación dejó de ser un tema recorrido entre Buenos Aires y el organismo multilateral bajo el poder de veto del gobierno norteamericano; el cambio de actitud de la administración de George W. Bush; y la utilización de apoyos políticos que limitaron los objetivos de la estructura burocrática del FMI (Simonoff, 2007: 83-4).

En términos políticos, el gobierno en ejercicio llevó adelante un uso pragmático de su condición de aliado extra Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) condicionando su posición a la evolución de las negociaciones con el FMI.

Producto de los problemas de gobernabilidad y del carácter provisional de la gestión más una opinión pública mayoritariamente contraria a la intervención a Irak el gobierno se opuso al plan de Estados Unidos de invadir Irak, señalando al respecto el no envío de tropas a Irak, fundando tal determinación en cuanto a que toda acción contra Irak debía ser multilateral y efectuada a través del Consejo de Seguridad de la ONU.

Sin embargo, las declaraciones del Canciller Ruckauf en su visita a Nueva York, con motivo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, pusieron en duda las intenciones argentinas. En efecto, si bien sostuvo la decisión de la administración Duhalde, lo cierto es que sus dichos (fuera de sus instrucciones) dejaron entrever algún tipo de apoyo a una acción unilateral por parte de Estados Unidos. Esto fue puesto en duda por los miembros del Consejo de Seguridad¹²³, aunque rápidamente el canciller aclaró que la posición adoptada era coherente con una actitud que Argentina venía sosteniendo invariablemente, ya que durante la administración de Rodríguez Giavarinni el cumplimiento de las resoluciones de las Naciones Unidas ha sido un tema, y no se ha variado en eso.

La Argentina sufrió presiones de parte de EE.UU para cambiar su posición apelando al modo de relacionamiento vigente durante la década de los noventa y la sintonía fina que había generado, lo que quedó de manifiesto en efecto en una nota del subsecretario de Asuntos Hemisféricos, Otto Reich, publicada en La Nación, que apareció antes de su visita a nuestro país. En la misma se apelaba al modo de relacionamiento vigente durante la década de los noventa, al señalar que

En años recientes, la Argentina ha sido un firme campeón de la libertad en el hemisferio occidental y en todo el mundo, y nosotros apreciamos y valoramos muchísimo la ayuda que ha brindado desde la Guerra del Golfo hasta la actual campaña contra el terrorismo. La ayuda argentina ha sido siempre ofrecida en forma rápida y muy efectiva cuando tuvo que ser implementada. Su contribución no será olvidada nunca y nosotros siempre estaremos agradecidos. (Reich, 2002:17)

¹²² La estrategia de negociación de costos recíprocos implicaba que si Argentina no cumplía con sus obligaciones de pago, los costos no sólo se generaban para nuestro país sino también para el organismo y la economía global.

¹²³ China, Rusia y Francia fueron los países que se negaron a que Estados Unidos considere unilateralmente que Irak violaba las resoluciones. En este punto hay que entrever los beneficios económicos que se perjudicarían si se apoyaba la decisión de la potencia del norte, ya que tenían contratos con ese país y en el caso que Saddam Hussein fuera depuesto las concesiones se modificarían.



De todas maneras, de modo reactivo y como un mecanismo que amortigüe la presión, evitando enviar señales negativas a Washington, Argentina continuó con la participación en Misiones de Paz aunque las misiones concluidas no fueron reemplazadas por otras, y propuso enviar “ayuda humanitaria” tras el conflicto iraquí y con el aval de las Naciones Unidas, que consistió en la participación de expertos en armas nucleares, químicas y contaminantes, un hospital desplegable y apoyos médicos especializados.

Los otros dos puntos importantes de la agenda política fueron el cambio de actitud respecto a Cuba y lo referente al Plan Colombia. En ambos casos se observa una clara defensa del principio de no intervención. Con respecto al Plan Colombia, Duhalde continuará con la política de la gestión delarruista, de defensa del principio de no intervención, al declarar que no intervendrá a menos que exista un pedido expreso del propio estado Colombiano. Sin embargo, con respecto al voto de condena a Cuba en Naciones Unidas, en un principio se optó por mantener la política de acompañamiento a Estados Unidos adoptada por el gobierno de De la Rúa. En ese sentido, durante el primer año se vota a favor de la moción de condena a Cuba en Naciones Unidas, pero en el segundo año se abstiene, al igual que Brasil.

Pero más allá de los gestos y flexibilidad demostrada como la recibida en la renegociación de la deuda, las dificultades de alcanzar un acuerdo condujeron al gobierno de Duhalde a acercarse a su socio del cono sur, Brasil.

En el caso de Brasil, hay que reconocer que si bien ya desde el gobierno de De la Rúa se venía considerando al vecino como un eje central para el diseño de la política exterior del país, “la crisis obligó al país a refugiarse en el apoyo latinoamericano, sobre todo en el brasileño” (Miranda, 2003: 72). A su vez, la llegada de Lula Da Silva al poder favoreció la concreción de un acercamiento, ya que él también consideró prioritario reforzar el Mercosur¹²⁴, lo que le permitió a la Argentina ganar la relevancia que no poseía en la agenda brasileña¹²⁵. Incluso Brasil, brindará un importante apoyo para la Argentina, solidarizándose frente a la grave crisis de la que intentaba salir¹²⁶, lo que también puede explicarse por la necesidad de frenar las repercusiones del llamado “efecto tango” en el ámbito regional.

El Mercosur como alianza estratégica, en este contexto y especialmente una vez alcanzado un acuerdo de reestructuración de la deuda, se transformó en el ámbito desde el cual se generarían acuerdos comerciales y funcionaría como centro de atracción de inversiones extra bloque (como en la Unión Europea).

Los escenarios a profundizar

En el marco de esa estrategia poligámica, las relaciones con Europa estuvieron signadas, desde el estallido de la crisis argentina por dos condicionantes. Por un lado, los inconvenientes generados con los tenedores de bonos, italianos y alemanes en su mayoría, que habían comprado títulos de deuda pública argentina, declarada en default, que no entraron en la primera parte de la reestructuración de la deuda. El segundo problema giró en torno a la desconfianza y la preocupación que generaron algunas de las medidas económicas anunciadas por el gobierno que afectaban directamente a los países que habían realizado importantes inversiones en la Argentina, como Francia y

¹²⁴ A modo de ejemplo, mediante la firma del Protocolo de Olivos se creó el Tribunal Permanente de Revisión de Controversias.

¹²⁵ Lo demostraron las tres misiones conjuntas que se llevaron a cabo a Sudáfrica, India y China, que antes tenían el solo sello de Brasil.

¹²⁶ La compra de la cervecera Quilmes y la firma petrolera Pecom Energía por inversores brasileños fue leído por algunos autores como un gesto de confianza hacia la recuperación de la economía argentina.

España. Medidas tales como la pesificación y el congelamiento de las tarifas públicas, la aplicación de retenciones a los hidrocarburos, las retenciones al movimiento de divisas tanto para entrar como para salir, etc.

Para los gobiernos europeos, de manera individual o grupal, Argentina tendría que contar con un plan económico creíble y aceptable, para poder así garantizar el sistema financiero y la seguridad jurídica del país¹²⁷ y generar consecuentemente confianza entre los inversores.

Como correlato, dos fases componían la estrategia respecto al bloque europeo. La primera, más general y que no sólo correspondiera a Europa, lograr que la propuesta argentina frente al Fondo Monetario no generara hostilidad política y acelerar la decisión de éste, para lo cual se requería alcanzar el apoyo de los países de la Unión Europea, sobre todo de aquellos que integran el G7, y especialmente de España (hasta mediados del 2002 ejercía la presidencia rotativa del bloque). La fase subsiguiente consistía en lograr destrabar los mercados europeos para los productos nacionales, como cereales y carnes, que sistemáticamente establecían barreras arancelarias¹²⁸. Sin embargo, los resultados fueron adversos, dado que la posición del bloque de los 15, expresada en la II Cumbre de América Latina y Caribe – Unión Europea, fue la de condicionar cualquier convenio comercial o crediticio al acuerdo marco con el Fondo Monetario.

Desde lo político se siguió la agenda norteamericana en los foros internacionales y, paralelamente, decisiones presupuestarias, redujeron el número de embajadas o establecieron estructuras volantes en los destinos no tradicionales, por lo que el esquema poligámico perdió fuerza, contradiciendo la diversificación comercial propuesta. Tanto en Asia como en África se aplicó un sistema de “costo-beneficio” en términos comerciales denominado “país por país y producto por producto” con relativo éxito en China, India y Sudáfrica.

Un punto alto en la agenda con Asia fue la visita del Canciller de China al país Tang Jixuan quien ratifica el apoyo vertido en septiembre en la Asamblea de Naciones Unidas a la reivindicación Argentina respecto a la soberanía en Malvinas. Como gesto en correspondencia, Argentina afirmó su compromiso con el principio “una sola China, dos sistemas” y su posición de no entablar relaciones oficiales con Taiwan.

Cuestión Malvinas

En referencia al tema de Malvinas, la gestión duhaldista mantuvo una continuidad respecto a su antecesor. En este sentido, privilegió tanto el escenario bilateral como el multilateral para las negociaciones acerca de las islas del Atlántico Sur, teniendo un claro rechazo a las acciones que enmarcaron el pasado. En efecto, en el discurso que pronunciara el primer mandatario en Ushuaia, y en las vísperas de los 20 años del conflicto, expresó “recuperaremos las islas, pero no con la guerra, sino con fe y perseverancia, con solidaridad y el apoyo de todas las naciones hermanas”; o como también lo hiciera en la conmemoración de un nuevo aniversario, “la recuperación de las islas debe llegar de la mano del derecho internacional”

En el plano bilateral, se logró la aprobación para la construcción del monumento a los caídos en la guerra en el Cementerio de Darwin.

¹²⁷ Cabe destacar la gran cantidad de empresas de capitales europeos que hicieron presentaciones judiciales ante tribunales extranjeros por las “pérdidas” producto de la fórmula de ajuste en las tarifas de los servicios públicos privatizados.

¹²⁸ A fines del 2002 se logró la prórroga por dos años más de la aplicación del Sistema General de Preferencias que permitiría al país seguir exportando productos a la UE con acceso preferencial.



En el plano multilateral, la Argentina se presentó ante el Comité de Descolonización de la ONU, el cual va a instar nuevamente a nuestro país y al Reino Unido a negociar la disputa por la soberanía de las islas. De esta manera, el gobierno se aseguró que el tema Malvinas se mantenga vigente en la comunidad internacional.

El Parlamento

En el estudio de las relaciones internacionales, y más precisamente de la elaboración de la política exterior, se abordan grandes conjuntos de actores, y en consecuencia todas las posibilidades de análisis cuantitativo deben ser exploradas. Al mismo tiempo, el proceso de decisión no se deriva de estas únicas fuerzas, sino también se debe al “cálculo” de un pequeño número de hombres, un número tan reducido que no pueden constituir el objeto de un tratamiento estadístico, pero sí cualitativo. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta entre los criterios para la selección de técnicas de producción y análisis de datos de esta investigación cuantificar todo lo que sea mensurable, es decir, que pueda medirse con unidades de magnitud.

El propósito de este apartado consiste en proporcionar cierta información específica respecto de la composición del Congreso en el período analizado tratando de enmarcar y contextualizar, en una primera parte, y en una segunda parte, identificar una serie de dimensiones/variables sobre las cuales tendrá lugar el esquema de análisis posterior.

Introducción

La concepción sobre rol desempeñado por el Poder Legislativo, generalmente se desprende de trabajos académicos, pero también se puede registrar a partir de la percepción de los ciudadanos.

En ese sentido y siguiendo los resultados del Latinobarómetro entre los años precedentes al período seleccionado para el análisis, básicamente 1998 y 1999, para la Argentina, por ser los años previos al corte temporal establecido y por expresar un estado de la cuestión previo, es posible rastrear algunas consideraciones de gran importancia para la comprensión del desarrollo posterior.

En principio, al indagar sobre las instituciones que resultan indispensables para la desarrollo de un país las respuestas tienden a otorgar al Ejecutivo una evaluación mucho más alta que al Legislativo.

Al inquirir, ya no sobre la importancia en términos abstractos sino sobre la detención de poder real, la respuesta a la pregunta ¿quién cree usted que tiene más poder en el país? inclinan la balanza aún más a favor del Ejecutivo en comparación con el Legislativo, del mismo modo, la diferencia que hay entre los respectivos porcentajes confirma la centralidad que el Presidente tiene en el régimen político, del que se convierte en referente, acarreado consigo una visión personalizada de la política. Aspectos que han servido a los críticos del presidencialismo como parte de sus argumentos.

Al indagar sobre el nivel de confianza que tienen los ciudadanos en ciertas instituciones, se puede señalar que desde 1998 la percepción negativa sobre el Legislativo creció en toda América Latina. En Argentina, en el período relevado, fue de un 17 % y ya en 1998 se ubicaba en porcentajes iguales y superiores al 70 %.

A su vez, se observa que el 18 % de los ciudadanos argentinos entrevistados está de acuerdo en que la democracia puede funcionar sin Parlamento. Esta respuesta puede ser interpretada a partir de la experiencia democrática reciente, donde se percibe al Congreso como un componente indispensable del sistema democrático, pero también como reflejo de la crisis del sistema de partidos y de las instituciones.

Sin embargo, resulta paradójico que, mientras que Argentina es el país donde el Poder Legislativo tiene un mejor índice de confianza frente a los presidentes, en general, los ciudadanos argentinos confían más en sus presidentes que en sus representantes en el Congreso.



A manera de hipótesis¹²⁹, se podría apuntar que la imagen negativa del Parlamento en relación con la imagen del Presidente (indistintamente de la calidad de la gestión de gobierno) puede resultar debido a que el primero es el espacio natural de procesamiento del conflicto y el disenso en el sistema democrático. Además, la propia lógica del trámite parlamentario puede transmitir una sensación de inmovilismo y obstrucción. A estos dos factores hay que añadir que la tradición personalista de la política latinoamericana confiere un *plus* a la figura presidencial.

Así y todo, tanto la Alianza, que llegó al gobierno gozando de una popularidad elevada y despertó importantes expectativas, como la gestión de Duhalde, debieron llevar adelante su gestión en el marco de una situación económica y social muy delicada. Así, se abrían interrogantes sobre la forma de construir legitimidad en la acción y sentar las bases de la gobernabilidad en un escenario institucional que colocaba al gobierno en una situación de tensión con los otros poderes del Estado, bajo control del mapa político federal y fuerte incertidumbre en cuanto al nivel de disciplina partidaria y cohesión entre el presidente y el bloque parlamentario oficialista.

Composición del Parlamento

Lo que establece el artículo 44 de la Constitución Nacional y siguientes, por lo pronto, haría especular que existe cierta diversidad al interior del Parlamento. El objetivo de este apartado será justamente, establecer las características principales del Congreso y de cada una de las Cámaras del mismo en el período 1999-2003. Ello permitiría contextualizar el escenario en el que operó la investigación, otorgándole la especificidad necesaria y remarcando una serie de variables a considerar¹³⁰.

Composición según experiencia en la actividad pública y legislativa

Es de suponer que cuando un ciudadano llega a ocupar un puesto de legislador nacional, ha tenido ya una extensa experiencia previa en la vida pública del país. Esto no sólo incluye la carrera política partidaria, sino también una amplia actividad en el ámbito de la gestión pública. Pero por sobre todo, parecería prioritario haberse desempeñado con anterioridad en un puesto legislativo, siendo el nivel nacional el último escalafón al que un legislador puede aspirar.

Se puede observar que casi la totalidad de los senadores tiene experiencia previa en la función pública (más del 90% en ambos períodos, 63 y 66 miembros respectivamente). Lo cual muestra una clara diferencia con los diputados (cerca del 60%), y confirmaría que los senadores tienen una trayectoria más extensa en cuanto a su actividad pública y política.

Al analizar específicamente la experiencia legislativa, se observa que si bien una proporción importante de la Cámara (un tercio de los diputados) carece de experiencia legislativa, la mayoría de los diputados se ha desempeñado como legislador con anterioridad: 158 diputados tenían este tipo de experiencia (61% del total) en el período 2000-2001 y 174 diputados (68% del total) en el 2002-2003.

¹²⁹ Véase Alcántara Sáez, M. y Martínez Rodríguez, A. (1997): *Evaluación de experiencias de fortalecimiento de instituciones democráticas: el caso de los Parlamentos*, Seminario y Encuentro Iberoamericano Sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, Valparaíso: Cámara de Diputados de Chile.

¹³⁰ La información recolectada procede de la Fundación Directorio Legislativo, CIPPEC, la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa y fundamentalmente de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso, a partir de datos suministrados por los propios legisladores nacionales, y del abordaje de Baron (2003) *El Congreso y su tiempo. Su composición en los períodos 2000-2001 y 2002-2003*.

En el caso de los senadores más de un tercio no tiene experiencia en la actividad legislativa en el primer período, aunque en el segundo bienio esta proporción disminuye hasta abarcar sólo a un cuarto de la Cámara (15 miembros)¹³¹.

Al desglosar la experiencia previa en la actividad legislativa en los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) teniendo presente que existen diputados y senadores que se han desempeñado en más de un nivel, por lo cual se los estará contabilizando más de una vez, es posible discernir lo siguiente.

En Diputados, los cargos legislativos municipales se incrementaron del 12 al 19 (30 en el período 2000-2001 y 48 en el período 2002-2003) en términos porcentuales. Por su parte, los cargos legislativos provinciales aumentaron del 29% al 36% (de 75 a 91 legisladores en el período siguiente). Finalmente, los cargos legislativos nacionales corresponden a 89 diputados en el período 2000-2001 y aumentan a 94 en el siguiente (de 35% a 37%). Este tercio de la Cámara que parece mantenerse invariable a lo largo de los dos bienios analizados (aunque no sean los *mismos* diputados en uno y otro período) es relevante en la medida que entre los diputados que lo integran se encuentran aquellos de mayor peso a la hora de tomar decisiones y conducir a sus colegas menos experimentados (Baron, 2003: 22).

Ahora bien, si se realiza una exploración de la actividad legislativa previa pero sin tener en cuenta anteriores mandatos como Diputado Nacional, 130 diputados (51% de la Cámara) en el período 2000-2001 y 95 miembros en la etapa siguiente, no tuvo experiencia alguna. Esto significa que más de la mitad de los diputados nacionales accedió a su primer mandato sin haber tenido experiencia legislativa alguna.

En el caso del Senado la experiencia a nivel municipal es menor en contraposición a la mayor actividad legislativa a niveles provincial (23% y 46% del total) y nacional (41% y 51% del total). Por lo que el mayor aumento corresponde a aquellos que alguna vez se desempeñaron en legislaturas provinciales, llegando casi a igualar a la cantidad de senadores con experiencia previa en el Congreso de la Nación. Sólo un 15% del Senado (11 senadores) en ambos períodos tuvo un mandato previo en el mismo cargo, lo cual resulta considerablemente menor al que se había observado para diputados.

Esto es entendible si consideramos que el cargo de senador es uno de mayor jerarquía, que se obtiene tradicionalmente al finalizar la carrera política, y que es difícil de repetir por la mayor edad de los legisladores que acceden a él, y también por su mayor duración (6 años). (Baron, 2003: 23)

Por otra parte, en 2000-2001 veinte senadores (29% del total) también han sido integrantes de la Cámara de Diputados, mientras que en 2002-2003 veintiocho de los actuales senadores (40% del Senado). La considerable cantidad de legisladores que se desempeñaron en ambos cargos daría cuenta entonces que la banca de diputado es en muchos casos un escaño previo para acceder a la banca de senador nacional.

Ahora bien, la experiencia en la actividad pública y legislativa no es igual a la expertise en un campo determinado.

Como demuestran Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2000), al tiempo que la mayoría de los legisladores nacionales son “legisladores amateurs”, son claramente “políticos profesionales”. Esto es, los *career paths* de los legisladores argentinos están extremadamente orientados a los partidos, por lo que servirán en diferentes comisiones como forma de obtener recursos y para mantenerse con buenas relaciones con los

¹³¹ Según el Directorio legislativo, en este período el número de mujeres sin experiencia legislativa es proporcionalmente mayor que el de los varones: el 36% de las mujeres no tiene experiencia contra sólo un 16% de los varones.



líderes partidarios locales. Lo anterior significa que lleva más experiencia pertenecer a comisiones de alta exposición como la comisión analizada, aspecto que se verá en este mismo capítulo.

Composición político partidaria

Tan o más importante, a los efectos de este trabajo, como tener presente la composición del Congreso de la Nación por cuotas (sexo, edad) y la experiencia legislativa propia de los individuos, es tener una clara noción de la evolución de los bloques políticos en tanto colectivos.

Durante 1999, 2000 y parte de 2001, la UCR y el Frepaso formaron la Alianza, por lo que hasta las elecciones de octubre, el Poder Ejecutivo Nacional contaba con mayoría propia en la Cámara de Diputados de la Nación. La composición de la Cámara de Diputados durante el año 2001 es la misma con la que asumió el presidente Fernando De la Rúa al Gobierno. La Alianza contaba con 117 diputados, 80 por la UCR y 37 por el Frepaso, mientras que el Partido Justicialista tenía 99 diputados, siendo la segunda minoría del recinto, el resto se componía de fuerzas de Acción por la República (12) y otros. La condición de primera minoría de la Alianza en la Cámara Baja le permitió, hasta los primeros meses de 2001, al oficialismo imponer proyectos de ley controvertidos y votar iniciativas fuertemente cuestionadas desde el justicialismo y otros partidos de la oposición.

Los cambios que se produjeron en la Cámara de Diputados desde el primero de marzo al 14 de Octubre en los distintos bloques parlamentarios y la conformación de nuevos partidos estuvieron íntimamente relacionados con la disconformidad de los legisladores del oficialismo con políticas promovidas por el Poder Ejecutivo.

El bloque de la Alianza perdió numerosas bancas, todas ellas de las filas del Frepaso. La mayor parte de estos legisladores se pasaron a las filas del ARI y el resto al Frente para el Cambio. El radicalismo sólo perdió tres escaños, dos de los cuales pertenecieron a Elisa Carrió que se fue al ARI y la banca de Silvia Vázquez que conformó un bloque unipersonal, la tercera banca que resignó la UCR era la de Juan Pablo Baylac que pidió licencia en la cámara baja para asumir como vocero presidencial en el Poder Ejecutivo.

Por lo que la composición fue la siguiente: Partido Justicialista (99), Alianza UCR (80), Alianza Frepaso (22), ARI (17), Interbloque Federal (14), Acción por la República (9), Frente para el Cambio (4) y otros (12).

Con un elevado porcentaje de votos en blanco e impugnados (entre el 20 y el 40 % en algunos distritos) el justicialismo ganó las elecciones legislativas. Como corolario de ello se posicionó como primera minoría en la cámara baja, espacio que hasta el 10 de diciembre había ocupado el radicalismo junto con el Frepaso. El justicialismo amplió a 118 miembros su bloque y el Interbloque Federal de partidos provinciales contó con 13 representantes. El ARI se estableció como la tercera fuerza con 17 miembros y el Frepaso, formalmente con 17 bancas, se dividió internamente entre oficialistas (6) y críticos (11)¹³².

Desde el 10 de Diciembre la Cámara de Diputados será presidida por el justicialista Eduardo Camaño, quien reemplazó al radical Rafael Pascual. De esta manera el peronismo se convirtió en primera minoría. El bloque PJ desde el 2002 hasta el 2005 perdió miembros por diferencias internas a la hora de apoyar candidaturas presidenciales (en 2002) y posteriormente, por no alinearse con la política de Néstor Kirchner (2005).

¹³² En 2005 los últimos representantes del Fre.Pa.So. terminaron su mandato como diputados.

La conformación de la Cámara de Senadores durante este período¹³³ le permitió al Partido Justicialista continuar manteniendo el control del cuerpo, ya que contaba con 40 miembros contra los 21 de la Alianza (UCR 20, Frepaso 1) y para sesionar, el Senado de la Nación requiere de 37 senadores presentes.

Aún así, y como producto de la renuncia de Carlos Álvarez, el PJ optó por resignar la titularidad provisional de la Cámara de Senadores porque ello implicaba asumir el lugar de la vicepresidencia. Lugar, el de la presidencia provisional del Senado, que fue ocupada por Mario Losada (UCR-Misiones)¹³⁴.

Como en el caso de Diputados, los resultados de las elecciones legislativas del 14 de octubre reflejaron, no sólo un considerable malestar de la ciudadanía con la política del Gobierno, sino también reconfiguración de fuerzas. A su vez, consecuencia de la reforma constitucional realizada en 1994, las elecciones de octubre, por primera vez en la historia del país, adoptaron un mecanismo de elección en forma directa, cuando hasta ese entonces eran electos por sus respectivas legislaturas provinciales.

El Partido Justicialista conservó su condición de mayoría en la Cámara, alcanzando el *quórum* propio con 40 bancas. Si bien el radicalismo sumó 3 bancas a las 20 que poseía, no le fue suficiente para condicionar la posición dominante del Partido Justicialista, que desde el 10 de Diciembre asume la Presidencia de la cámara alta.

Lo llamativo es que, a partir del 10 de diciembre, tuvo lugar por primera vez en la historia institucional del país un Gobierno que no dispuso de mayorías propias en el Senado y en Diputados.

Cuadro I: Evolución de los bloques políticos en la Cámara de Diputados

Bloque	Cantidad de miembros					
	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio
PJ	100	99	118	86	128	106
UCR (Alianza)	85	81	71	62	47	69
Fre.Pa.So. (Alianza)	36	37	17	7	4	20
Fre.Po.Bo					4	4
Partido Socialista			2	7	6	5
Interbloque Alternativa (ARI)			17	22	12	17
Interbloque Federal			13	21		17
Interbloque Alberdi				4		4
Acción por la República	12	12	9	2		9
Frente para el Cambio			4	2		3
Autodeterminación y Libertad			2	2	3	2
Azul y Blanco (PJ)				28		28
Frente Movimiento Popular (PJ)				9	8	8
Unión Federalista					3	3
Nuevo Buenos Aires					2	2
Partido Nuevo c/ Corrup. p/ Transp y H.					3	3
Partido Demócrata Progresista (S. Fe)	3	3				3
Partido Demócrata (Mendoza)		3				3
Frente Partido Nuevo (Corrientes)	3	3				3
Fuerza Republicana (Tucumán)	3	3			3	3
Frente Cívico y Social (Catamarca)	2	3	2	2		2
Partido Renovador (Salta)	2	2			2	2
Movimiento Popular Neuquino	2				4	3
U.Ce.De.	2					2

¹³³ Se trataba de 72 miembros, pero no se completaron las bancas de Tucumán y Catamarca.

¹³⁴ Ramón Puerta fue designado Presidente Provisional del Senado y virtual Vicepresidente de la Nación. Este hecho solo se había registrado durante la Presidencia de Yrigoyen.



Bloques unipersonales	4	9	2	3	24	8
-----------------------	---	---	---	---	----	---

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria

Cuadro II: Evolución de los bloques políticos en la Cámara de Senadores

Bloque	Cantidad de miembros					
	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio
PJ	40	39	40	39	40	40
UCR (Alianza)	20	20	23	16	16	19
Fre.Pa.So. (Alianza)	1	2			1	1
Radical Independiente				1	2	1
Frente Grande			1	1	1	1
Partido Autonomista Liberal (Corrientes)	1	1	1	1	1	1
Cruzada Renovadora (San Juan)	1		1	1	1	1
Partido Bloquista (San Juan)	1	1				1
Fuerza Republicana (Tucumán)	1		1	1	1	1
Frente Cívico y Social (Catamarca)	1	1			2	1
Partido Renovador (Salta)	1	1	1	1	1	1
Movimiento Popular Neuquino	2		2	1	2	1
Movimiento Popular Fuegoño	2	2				2
Frente Cívico Jujeño				1	2	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria

Los bloques políticos de la Cámara de Diputados varían más en su conformación y número que los del Senado. Esto se debe a una serie de factores, entre los que se encuentra el sistema de elección de sus miembros (proporcional a la cantidad de habitantes de las provincias). También las circunstancias y cambios políticos del país (elecciones, enfrentamientos entre dirigentes de un mismo partido, quiebre de la Alianza) se ven reflejados en mayor medida en Diputados, donde la cantidad de bancas es significativamente mayor. Esto sin duda dificulta la tarea de quien busca sancionar iniciativas. Por ello, los ejecutivos de los dos períodos han presentado más proyectos de ley en el Senado.

Importancia de los proyectos de ley

Los proyectos de ley son proposiciones con carácter regulatorio sobre los habitantes del país, deben tratarse y aprobarse en ambas Cámaras para ser sancionados definitivamente y generalmente son presentados por los legisladores, el Poder Ejecutivo y/o una Comisión de la Cámara.

En términos generales, en la Cámara de Diputados se presentaron 2237 proyectos en el año 2000, 2412 proyectos para el año 2001 y 3162 en el año siguiente. En la Cámara de Senadores los números fueron de 551, 628 y 948 respectivamente.

Ahora bien, las magnitudes cambian cuando se observa la cantidad de leyes sancionadas en ese mismo periodo, 162 en el 2000, 153 en el 2001, 168 en el 2002. Más aún cuando se indaga por la cámara de origen de los proyectos sancionados, ya que en términos porcentuales el Senado casi duplica a Diputados en el porcentaje de proyectos de ley con sanción definitiva respecto del total por cámara.

En relación al origen de las leyes sancionadas es posible identificar dos tendencias estables en el período: el porcentaje de leyes sancionadas presentadas por los senadores nacionales es mayor que el de los diputados nacionales y el Poder Ejecutivo es quien más leyes logra sancionar, en el 2000 (91 presentados, 74 sancionados), en el 2001 (87 presentados, 53 sancionados) y en el 2002 (96 presentados, 69 sancionados)

A su vez, los valores muestran que el Senado de la Nación es la Cámara que sanciona el mayor porcentaje de proyectos presentados por el Poder Ejecutivo Nacional, un 80,7% contra el 39% de Diputados¹³⁵. Esto se debe en mayor medida a la magnitud de la Cámara, que cuenta con 72 miembros. Esto implica para el Ejecutivo que debe negociar con menos personas. En cambio, en la Cámara de Diputados, las diferencias internas entre los miembros es mucho mayor ya que existe una fragmentación de bloques legislativos más pronunciada.

De todas maneras, calificar la actividad legislativa por la cantidad de leyes sancionadas no resulta un criterio adecuado. Por ello o como un complemento para alcanzar cierto criterio de productividad, resulta necesario analizar la cantidad de veces que las Cámaras alcanzaron el *quórum* necesario para sesionar durante esos años (Alonso Murray, 2010: 3-4). En el caso de la Cámara de Diputados el número de sesiones desde 1999 al 2003 fue de 82 (1999 15, 2000 21, 2001 16, 2002 19, 2003 11) y en la Cámara de Senadores 191 (1999 28, 2000 44, 2001 50, 2002 40, 2003 29).

Por otra parte y siguiendo a Alonso Murray, (2010) se puede afirmar que en todos los años electorales la cantidad de leyes sancionadas en relación al año anterior no electoral disminuye. Ello se debe a diversas razones:

- 1) Las cámaras se renuevan por mitades (Diputados) o tercios (Senado) y por lo tanto, cada dos años, una parte de cada Cámara debe buscar su reelección o intentar ocupar cargos en otros niveles de gobierno o poderes.
- 2) A pesar de no caducar el mandato de un legislador, éste puede involucrarse en la campaña electoral de su provincia ya que apoya a alguno de los candidatos. Esto ocurre principalmente en las elecciones a Presidente de la Nación, gobernadores provinciales e intendentes municipales.
- 3) En los últimos diez años, las provincias, que tienen la facultad de fijar su cronograma electoral, muchas veces establecen las fechas de elección de manera separada a las elecciones nacionales. Esto hace que en años electorales, los comicios no se lleven a cabo en un solo mes (por lo general, octubre) sino que cada dos o tres meses, alguna provincia tiene elecciones. (Alonso Murray, 2010: 5)

Un dato relevante, especialmente en lo referente a la justificación del problema de investigación planteado, es la temática de los proyectos de ley. Puesto que dentro de los proyectos de este tipo presentados por el Poder Ejecutivo Nacional en ambas Cámaras del Congreso de la Nación el 42,6% se referían a relaciones exteriores (seguido por justicia y asuntos constitucionales con 12,7 % y defensa y seguridad interior con 7,5%) Ahora bien, en el Senado el 78% de los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo Nacional tienen que ver con esa temática, mientras que en la Cámara de Diputados, solamente el 3% de los proyectos presentados por el Ejecutivo son referidos a las relaciones exteriores. A su vez, la mayoría de los acuerdos, convenciones y convenios aprobados que ingresaron por el Senado de la Nación tratan sobre: educación y cultura, ciencia y técnica, temas penales y fomento y protección de inversiones.

Contextualización política

Tan importante como conocer la composición del Congreso es tener presente cuáles eran los temas de mayor importancia y disputa política en ese entonces.

¹³⁵ En Diputados la relación fue la siguiente: en el 2000 (33 presentados, 13 sancionados), 2001 (39 presentados, 13 sancionados) y 2002 (51 presentados, 22 sancionados). Mientras que en el Senado fue (58 presentados, 52 sancionados) en el 2000, (48 presentados, 37 sancionados) en el 2001 y (45 presentados, 33 sancionados) en el 2002.



En una encuesta formulada por el semanario *Parlamentario*¹³⁶ a los legisladores respecto de los temas políticamente sobresalientes de su quehacer (en el período 1999-2001) el 51% subrayó la crisis institucional producto de los presuntos sobornos de la Cámara Alta como el tema más importante, seguido con el 20,7% la sanción del *habeas data* (pendiente desde la reforma de 1994), el 7,5% la reforma laboral, y el 5,6% la aprobación del primer presupuesto elaborado por el gobierno, entre otros temas no menores como la reforma de la Ley de Ministerios, el Pacto Federal y la reforma tributaria.

Mientras que desde la asunción de los legisladores electos en octubre de 2001 hasta mayo de 2003, el hecho más destacado según los propios legisladores de su quehacer fue la Asamblea Legislativa que se reunió el 1 de enero de 2002, aceptó la renuncia del primer mandatario y decidió que el senador Duhalde asumiera como presidente y completara el mandato de De la Rúa con un 32% de los votos. Apenas ocho puntos por debajo se ubicó el fallido (negativa) juicio político a la Corte Suprema de Justicia y con un 12% la salida de la convertibilidad.

Un 8% mencionó la parálisis legislativa. Porque como sostuvo Fernández Valoni entre otros, “la frustración colectiva de muchos legisladores que hicieron un trabajo sensato, racional y constructivo en las comisiones, vio frustrada su concreción ante la sistemática negación de dar *quórum* de las fuerzas principales”. Además los hechos de corrupción en torno a la sanción de la Reforma Laboral, de acuerdo a la mayoría de los protagonistas del Senado, instalaron una sospecha que perduraría en el tiempo, como sostuvo Silvia Sapag “hay un manto de sospecha sobre los 69 legisladores que integramos el cuerpo, ninguno se salva” (*Parlamentario* n° 523: 11).

Como correlato, desde distintas fuerzas políticas se señaló que el capital político de la Alianza se había diluido y que su futuro político quedaba absolutamente hipotecado. Se lanzó un ultimátum para que rectificaran el rumbo económico. Incluso, la corriente interna del bloque PJ de diputados conocida como “los nuevos” emitió un documento en el que planteaban que no tenía legitimidad para acentuar una política económica superada y que ha sido rechazada por el voto popular.

Al mismo tiempo, con el propósito de recuperar su credibilidad ante la sociedad, la Cámara Alta sancionará una serie de modificaciones (internas abiertas, duración de las campañas, rendición de cuentas) a la Ley Orgánica que regula el funcionamiento de los partidos políticos. Por las mesas de entrada de ambas cámaras circularon más de un proyecto en ese sentido. No toda la responsabilidad recayó sobre el justicialismo, ya que del lado radical y el Frepaso (como así también desde los partidos provinciales) no hubo esfuerzos para doblegar la escasa voluntad de tratarlo.

Tras la caída de De la Rúa, la atomización de los bloques mayoritarios y minoritarios se transformó en el espejo que reflejaba la crisis institucional que marcó a fuego el desarrollo legislativo venidero.

El bloque Autodeterminación y Libertad quedó en manos de Zamora tras la renuncia de Roselli. Morales se despidió de Jobe y por ende del bloque que respondía a Patti (PAUFE) y se integró en el de Rodríguez Saá. El economista Carbonetto creó un mini bloque (MMTA), al igual que el dirigente metalúrgico Gutierrez, tras el alejamiento de Farinello del Polo Social. Dragan y Cantini se alejaron del bloque que respondía al cavallismo y conformaron el bloque Unión por la Argentina que se unió a los herederos de Alsogaray en un interbloque. El divorcio dejó de un lado a las huestes de Carrió (ARI) y por el otro a las de Vitar (Frente Grande), mientras que Rivas se hizo cargo del bloque del Partido Socialista. El PJ quedó dividido en tres: el oficialismo, que era

¹³⁶ Véase “La crisis que marcó al Congreso”, en *Parlamentario* (2000) n° 543, pp. 14-16.

mayoritario, presidido por un triunvirato integrado por Obeid, Baladrón y Díaz Bancalari; en segundo lugar, los menemistas y romeristas nucleados alrededor de la figura de González y finalmente los que apoyaban a Rodríguez Saá, liderados por Torrontegui.

A sabiendas de que el gobierno de Duhalde era de transición, el apoyo a candidatos de los legisladores en su mayoría, no respondían a identificaciones ideológicas sino orgánicas.

En la UCR, Rozas contaba con el apoyo de la mayoría de los senadores radicales (16) y del presidente del bloque, Maestro, ya que postulaban la necesidad de un candidato que exprese fielmente las estructuras partidarias, pese a que las mismas no despertaban el fervor de los afiliados. Los dos senadores por el Bloque Cívico y Social de Jujuy y los dos por el de Catamarca se mostraban independientes; Terragno contaba con el apoyo de Passo y Moreau sin apoyo alguno. En el Partido Justicialista Menem contaba con el respaldo de 13 senadores, De la Sota con 11, se mostraban independientes o indecisos 9, Kirchner con 3, Rodríguez Saá y Romero 2 cada uno. Ello se vio de manifiesto con la salida de Roggero, la cual aconsejaba un trío de hombres (la nominación estaba teñida por las urnas internas) Díaz Bancalari (duhaldismo), Obeid (independientes y Reuteman) y Baladrón (menemista) con el propósito de dar una imagen de “unidad peronista parlamentaria”. Esta se limitaría, hasta fin de año, a administrar el trabajo legislativo desde una óptica plural.

Como manera de desactivar los conflictos internos, los presidentes de los bloques peronistas de ambas Cámaras y funcionarios del gobierno (Camaño, Maqueda, Gioja, Matzkin, Atanasof) diagramaron un listado tentativo de temas a tratar en las cinco semanas que faltan para que concluya el período ordinario 2002. El tema principal fue el presupuesto 2003. Sin embargo, las convulsiones que predominaban en la interna justicialista (incluso su judicialización) tensaron las cuerdas al máximo, trasladando las disputas al campo legislativo, con realineamientos internos sujetos a las negociaciones partidarias.

No obstante la imposibilidad de accionar el tablero electrónico a gusto y paladar del oficialismo en la Cámara de Diputados (cinco semanas sin sancionar una ley) debido a que el radicalismo presidido por Pernasetti aprovechó la debilidad numérica del duhaldismo para imponer su agenda (compromiso social con las víctimas de la pesificación), Gioja¹³⁷ y Maestro garantizaron el quórum necesario en la Cámara Alta para el tratamiento de las propuestas del oficialismo (suspender las internas simultáneas y abiertas y fijar una fecha -27 de abril- para elegir la fórmula presidencial, aceptar la renuncia de Duhalde para el 25 de mayo y que las moratorias impositivas no podían dictarse por decreto). Ello dejó al descubierto las diferentes y opuestas conductas que tuvo el radicalismo según la Cámara.

El Parlamento en la política exterior

El Congreso Nacional posee funciones y competencias políticas, dentro de las cuales tiene injerencia en el diseño y ejecución de la política exterior nacional, especialmente a partir de legislar al respecto.

Teniendo presente ello, la magnitud que los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo Nacional en ambas Cámaras del Congreso de la Nación referidos a las relaciones exteriores, que no todos los proyectos son de ley, o de modificación a una ley, sino que, de acuerdo a la índole de las cuestiones promovidas pueden adoptar

¹³⁷ Cuando Maqueda consiguió su pase a la Corte Suprema de Justicia, se nombró a Gioja como presidente provisional del cuerpo hasta febrero (cuando la Cámara debe elegir sus autoridades por un año), mientras que Picheto se quedó con la jefatura de la bancada del PJ.



distintas modalidades¹³⁸ que, en el Congreso, difieren según provengan de la Cámara de Diputados o de Senadores y fundamentalmente las competencias constitucionales asignadas al Poder legislativo en materia de política exterior¹³⁹. Resulta necesario hacer una mínima referencia cuantitativa en la materia.

Por un lado, y de acuerdo al artículo 75 de la Constitución Nacional, que establece las atribuciones del Parlamento en la materia, en el período analizado hubo: 11 proyectos de comunicación, 16 de declaración, 77 de resolución (de los cuales 32 fueron pedidos de informes) y 39 de ley referidos a arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación; 17 proyectos de comunicación, 22 de declaración, 27 de resolución (de los cuales 6 fueron pedidos de informes) y 75 de ley referidos a arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación; 7 proyectos de comunicación, 13 de declaración, 31 de resolución (de los cuales 18 fueron pedidos de informes) y 14 de ley referidos a la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación y sólo 6 proyectos de ley referidos a la salida de las fuerzas nacionales fuera de él; referidos a proveer a la seguridad de las fronteras hubo 2 proyectos de comunicación, 1 de resolución y 2 de ley; finalmente sólo 6 proyectos de ley y 2 de comunicación relacionados a aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supra estatales.

Cuadro III: Producción legislativa en torno a las competencias del Poder Legislativo en materia de política exterior

Competencias del Poder Legislativo en materia de política exterior					
	<i>ley</i>	<i>resol</i>	<i>decl</i>	<i>com</i>	<i>total</i>
Proyectos referidos a la Creación de Aduanas	53	43	26	11	133
Proyectos referidos a la Deuda Externa	39	77	16	11	143
Proyectos referidos a los Límites Territoriales	75	27	22	17	141
Proyectos referidos al Ingreso de Tropas Extranjeras	14	31	13	7	65
Proyectos referidos al Egreso de Tropas Nacionales	6				6
Proyectos referidos a Competencias Supranacionales	6			2	8
Proyectos referidos a la Seguridad de las Fronteras	2	1		2	5
<i>totales</i>	195	179	77	50	501

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria

Las Comisiones de Relaciones Exteriores

En forma concomitante a la movimiento legislativo del Congreso en su conjunto, hay que tener presente que gran parte de la actividad parlamentaria transcurre en el ámbito de las comisiones y que son las Comisiones de Relaciones Exteriores de ambas Cámaras el vértice desde el cual se intentará analizar la participación del cuerpo decisorio legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina. Por esta razón, y reproduciendo el análisis desarrollado en el capítulo anterior referido a enmarcar y contextualizar, por una parte, y a identificar una serie de dimensiones/variables sobre las cuales tendrá lugar el esquema de análisis desarrollado, es que resulta indispensable hacer referencia a su composición y producción.

En el caso de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Senadores interesa resaltar ciertos componentes característicos.

¹³⁸ Ver en Apéndice Sobre la formación de los proyectos legislativos “Tipos de Proyectos”.

¹³⁹ Ver en Apéndice Constitución formal del Poder Legislativo “Atribuciones en materia de política exterior del Parlamento”.

En primer lugar, más del 60% de la misma estaba integrada por miembros del Partido Justicialista (incluyendo su presidente Eduardo Menem), producto ello de la conformación de la comisión con anterioridad a la elección de De la Rúa. La UCR contaba con 6 representantes y el restante era Ruggero Preto del MPF. Como resultado de las elecciones de octubre de 2001 el Partido Justicialista amplió la diferencia porcentual con el radicalismo (12 y 4 miembros respectivamente) y conservó la presidencia. En todos los casos los mandatos de estos legisladores finalizarían el 10 de diciembre del 2001, sólo Menem continuaría en funciones en la comisión, presidiéndola nuevamente. Los Senadores forman parte, a su vez, de otras comisiones, arrojando como promedio general del período, y excluyendo la comisión analizada, 8.9 comisiones¹⁴⁰, siendo Eduardo Menem y Carlos Corach con tres cada uno, quienes menos tienen y Augusto Alasino quien más con 16. Como sostienen Spiller y Tommasi (2000), tanto el tiempo como el esfuerzo son recursos limitados, cuando un legislador participa en más comisiones, se especializan menos aún en sus tareas. Ello puede conducir a niveles de esfuerzo sub óptimos, tanto desde una perspectiva “informativa” (Krebhiel, 1991) como desde una “institucional” (Ferejohn, 1986).

De los 18 integrantes en el período 1999-2001 sólo una era mujer (Rajer, Beatriz), cifra que alcanzó las 6 bancas en la conformación posterior

La Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Diputados en el mismo período estuvo integrada por 35 miembros. A diferencia de su símil en Senadores contaría con dos vicepresidentes y cuatro secretarios en los dos períodos, ocupando así todos los puestos reglamentados.

Aquí el Partido Justicialista no contaría con mayoría de integrantes (14 miembros), sino que la Alianza con 16 miembros, 11 por la UCR y 6 por el Frepaso, tendría la mayoría y también la presidencia de la comisión en la figura de Marcelo Stubrin. Acción por la República con dos miembros y Mario Bonacina por el MCS de Santiago del Estero, Carlos Balter del DM de Mendoza y Teresita Colombo del FCS de Catamarca completan la nómina. En este caso, y dada la reglamentación que rige su funcionamiento, conviven legisladores con mandatos distintos. De los 16 legisladores con mandato 1997-2001, 9 representaban el Partido Justicialista y 5 la Alianza (3 la UCR y 2 el Frepaso) mientras que entre los 18 miembros con mandato 1999-2003 la relación se invierte, 11 diputados representaban la Alianza (8 la UCR y 3 el Frepaso) y 5 el Partido Justicialista. Así y todo, como resultado de las elecciones de octubre de 2001 la composición varió. El Partido Justicialista se alzó con la mayoría (19 miembros) y la presidencia de la comisión, secundada por la Alianza con 12 miembros, 10 por la UCR y 2 por el Frepaso.

También los Diputados forman parte de otras comisiones. Como promedio general, excluyendo la analizada, distribuyen su atención entre 5 y 6 comisiones. Francisco García con una, es quien menos comisiones integra y Federico Soñez, con 10, quien más ocupa.

Cabe resaltar que aunque los partidos “chicos” tienen el incentivo para pedirles a sus miembros que participen en múltiples comisiones, para así aumentar su representación en éstas, cuanto más grande es el partido, mayor es el número de comisiones en las que un legislador va a participar. A su vez, a medida que los miembros consiguen estar más tiempo en la cámara, reducen el número de comisiones a las que están asignados. De modo que la brevedad de las carreras legislativas limita los incentivos para especializarse (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2000: 36). Según estos autores, lo anterior significa que lleva más experiencia pertenecer a comisiones de alta exposición

¹⁴⁰ El número de comisiones en promedio que integra cada legislador es contextual y comparativamente de los más altos de América Latina (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2000).



como las de Relaciones Exteriores y Culto. Experiencia esta que existía en ambas comisiones

En ambos casos es sumamente complejo determinar la cantidad de empleados y/o asesores que posee cada legislador e interviene en su trabajo, aún así, si se cuenta con la información de alguno de ellos¹⁴¹.

Entonces, resulta importante resaltar dos aspectos vinculados a la composición de las comisiones.

Por un lado, los antecedentes profesionales son el predictor más significativo de la pertenencia en las comisiones (al igual que en el Congreso en su conjunto, más de un tercio eran abogados). Esto puede ser interpretado como que el antecedente profesional puede mostrar un interés individual del legislador en pertenecer a una determinada comisión, pero no necesariamente de acuerdo con su base electoral. Puede significar también que la legislatura está explotando las ventajas informacionales que tiene este legislador (Krehbiel 1991). Pero nótese que aún cuando los legisladores tienden a pertenecer a aquellas comisiones más afines a sus antecedentes personales, ellos no lo hacen con exclusividad, en tanto pertenecen a varias comisiones al mismo tiempo. Como Shepsle (1978) señala, la inflación de los puestos de las comisiones disipa el valor dotado al recurso.

Por el otro, el “recurso fuerte” no obstante, son las presidencias de las comisiones (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2000). Aquí es donde la lealtad al partido importa. En Argentina, la lealtad al liderazgo del partido significa lealtad al jefe partidario provincial y cuando el partido ocupa el gobierno provincial, al gobernador.

En contraste con las asignaciones a los puestos de las comisiones (que son realizados bajo estricta proporcionalidad), las presidencias de las comisiones son repartidas casi exclusivamente dentro del partido que tiene más bancas en la cámara. Así lo demuestran los casos de Stubrin y Escobar en Diputados, no así Menem quien preside la comisión en el Senado en ambos mandatos.

En cuanto a la producción legislativa, durante el período analizado (1999-2003), ambas comisiones trabajaron en torno a 2275 proyectos, de los cuales 1964 tuvieron a la Cámara de Diputados como Cámara iniciadora y 811 a la Cámara de Senadores. Los 2275 proyectos se desagregaron, a su vez, en 1100 proyectos de declaración, 940 proyectos de resolución, 461 de ley, 256 de comunicación, 10 unificados y otros 8 mensajes.

Cuadro IV: Producción legislativa del período

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/ Ambas Cámaras 1999-2003							
	P. Res.	P. Dec.	P. Com.	P. Ley	P. Unif	Varios	Total
Diputado	854	846	7	248	6	3	1964
Senado	86	254	249	213	4	5	811
Total	940	1100	256	461	10	8	2775

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria

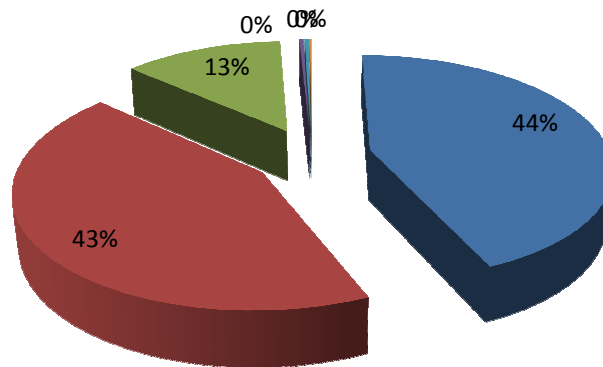
En la Cámara de Diputados, los proyectos de declaración, esto es, las expresiones u opiniones del cuerpo (personales o conjuntas) con respecto a temas de índole pública o privada, las cuales tienen un alcance coercitivo nulo pero otorgan cierta orientación resolutive constituyeron el 43 % de la producción. Casi igual porcentaje, constituyeron

¹⁴¹ Ver Anexos Formación de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto en Diputados y Formación de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto en Senadores.

los proyectos de resolución, que a diferencia de los anteriores tiene un carácter coercitivo parcial. Los proyectos de ley no alcanzaron en este período el 13 % (248) y a su vez, sólo 144 fueron elaborados exclusivamente por diputados. Si bien, los proyectos de ley deben tratarse y aprobarse en ambas Cámaras para ser sancionados definitivamente, esta proporción muestra, comparativamente, una baja producción de proyectos de carácter coercitivo elevado, esto es, de normas que alcancen a la totalidad de los habitantes del país.

Producción legislativa de la Comisión en la Cámara de Diputados

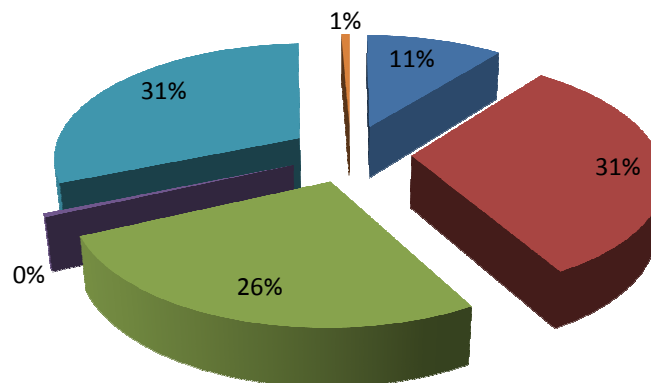
■ P. resolución ■ P. declaración ■ P. ley ■ P. unificados ■ P. reproducidos ■ P. varios



En el mismo lapso temporal, la Cámara de Senadores, como Cámara iniciadora concibió 811 proyectos. En la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado son los proyectos de declaración los que representan la mayor parte de la producción legislativa escrita. El 31 % del total, es decir, unos 254 proyectos. Los proyectos de ley, ratificando la tendencia general antes señalada, representaron el 26% (más del 10% respecto a Diputados).

Producción legislativa de la Comisión en la Cámara de Senadores

■ P. resolución ■ P. declaración ■ P. ley ■ P. unificados ■ P. comunicación ■ P. mensajes

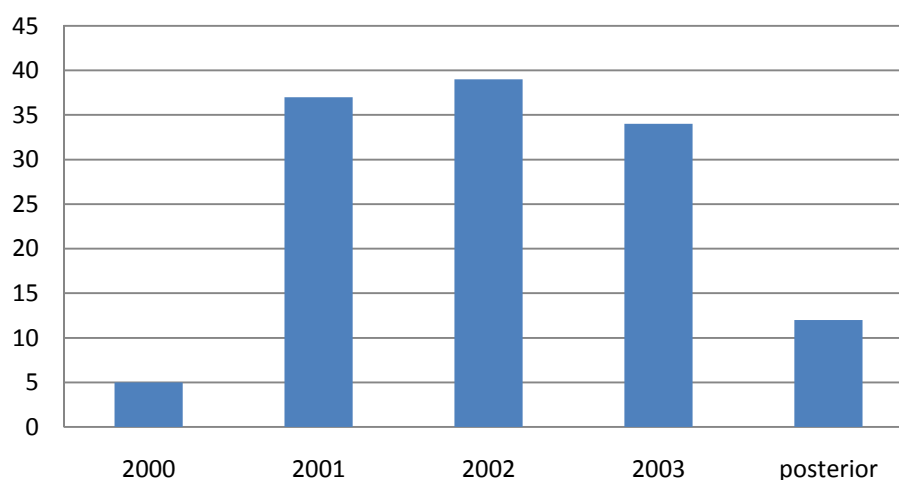


Es de subrayar, especialmente por el objeto de estudio abordado, que ciertas disposiciones, por su naturaleza, no otorgan aptitud para actuar al Poder Legislativo, porque las mismas están reservadas constitucionalmente para otros poderes del Estado. En ese sentido, el Congreso no tiene facultad para fijar la política de relaciones exteriores del país, a cargo del Presidente de la Nación y su Canciller, lo cual no inhibe



a que los legisladores expresen, mediante beneplácito o repudio, su opinión respecto de la política exterior del país. El 59 % de los proyectos tuvo ese sentido.

Proyectos de Ley sancionados



Proyectos de ley

Ahora bien, durante estos años, se sancionaron y promulgaron 127 proyectos de ley, 119 tuvieron el Senado como cámara de origen y 8 la de Diputados.

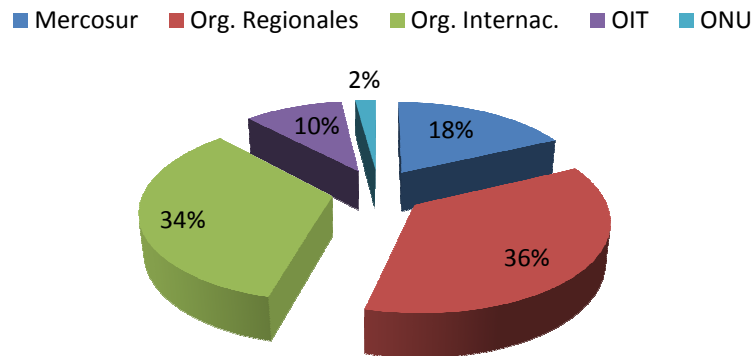
Del total, dada la conformación de las comisiones, especialmente en lo referente a la duración de su mandato, la inmensa autoría correspondía al Poder Ejecutivo (79 a De la Rúa y 37 a Duhalde), sólo 9 tenían un legislador (6 por diputados y 3 por senadores) como autor. Del total, 64 fueron presentados entre enero y diciembre del 2001. Estos proyectos tenían por objeto brindar carácter constitucional y aprobación de acuerdos con otros países, convenios y convenciones internacionales.

En cuanto a la temática de los proyectos de ley sancionados en este período, los mismos, en su inmensa mayoría, se refieren a la firma de acuerdos bilaterales. De estos acuerdos bilaterales, 77 en total, geográficamente, el 58% eran acuerdos con América Latina (22) y Europa (23), los 32 acuerdos bilaterales restantes se distribuyeron entre Asia (8) África y Oriente Medio (11) y otros 13 acuerdos distribuidos en otras regiones. También los organismos internacionales fueron contraparte de acuerdos, el Mercosur (9) y otros organismos regionales (18) aglutinaron la mayor parte de los acuerdos multilaterales. Finalmente, en términos temáticos, la dimensión ecológica con 6 protocolos internacionales fue el eje temático que más se suscribió.

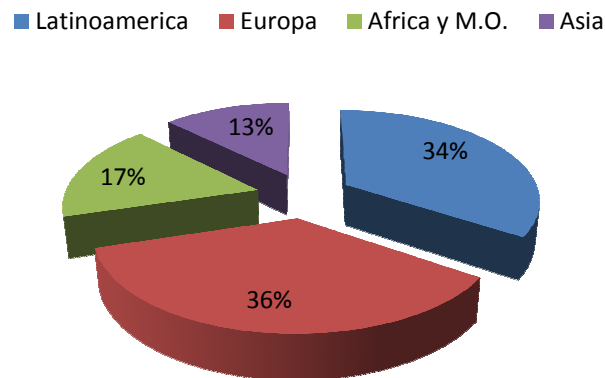
En este período la Cuestión Malvinas generó 7 proyectos de ley sancionados¹⁴². Realizando un abordaje de los mismos en función de las áreas temáticas que comprendían, es posible advertir la concentración de estos en torno a dos grandes dimensiones, las vinculadas a la *construcción simbólica y social de la Cuestión Malvinas* en la posguerra y la orientada hacia la cuestión de los *ex combatientes*.

¹⁴² Para obtener una visión más completa de la producción legislativa en torno a Malvinas desde el retorno a la democracia véase Gomez, F. y Sanchez, L. (2012) *Malvinas: la construcción de una política de Estado desde el Parlamento*. Presentado en el X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia. Organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, entre los días 3 y 6 de septiembre de 2012.

Distribución por área temática de los proyectos de ley sancionados



Distribución por área geográfica de los proyectos de ley sancionados



Otros rasgos interesantes

Siguiendo a Reynoso (2012) un aspecto central, que es político y matemático al mismo tiempo, es la asignación o reparto de bancas de legisladores entre las diferentes provincias.

Los estudios que vinculan los escaños asignados a los distritos en función de la población quedaron durante mucho tiempo parcialmente descuidados por considerar los desvíos entre la proporción de escaños asignada a un distrito y la proporción de la población encerrada en ellos como patologías de los sistemas electorales (Taagepera y Shugart 1989) o “inequidad” (Monroe 1994). En la literatura especializada este fenómeno es conocido con el nombre de *malapportionment*, y en español es designado como sobrerrepresentación distrital o desproporcionalidad territorial (Reynoso, 2012: 155).

En Argentina existe un claro desvío del principio constitucional que indica que los escaños deben asignarse de acuerdo a la población. En general, los cambios demográficos no fueron reflejados en la asignación de los escaños que les corresponden a las provincias de acuerdo a la Constitución Nacional y a la normativa electoral que la hace operativa. De considerarse exclusivamente la asignación 1 diputado por cociente de 161 mil habitantes y fracción de 80.500, sin considerar los 3 diputados extra asignados arbitrariamente en 1983 y el piso de 5 diputados como mínimo, la cámara baja debería haber tenido 200 diputados en 1991, 226 en 2001 y debería tener en la actualidad 324 diputados (Reynoso, 2012: 173).



Esta situación ha generado una desactualización de la representación conforme a los criterios constitucionales y a la reglamentación establecida en 1983, lo que ha provocado distorsiones importantes en la representación demográfica de las provincias, estableciendo una sobrerrepresentación excesiva en algunos distritos en desmedro de otros. (Reynoso, 2012: 170)

Para representar a la ciudadanía, los legisladores deben conocer en profundidad las necesidades de la población, sus intereses y su voluntad. A su vez, para dictaminar las leyes que la gobiernan, se requiere no sólo un profundo conocimiento del funcionamiento de la sociedad, sino también habilidades técnicas y formación teórica. Si bien todo esto no se desprende necesariamente de la obtención de un título académico, será de alguna utilidad analizar la composición de la Cámaras de acuerdo a la formación académica desarrollada por parte de los legisladores.

Sin bien no constituye un requisito constitucional, 189 diputados nacionales (72% del total) tenían título académico -universitario o terciario- en el período.

De estos 189, casi la mitad de la Cámara estaba conformada por abogados (88); en un número variado, se encontraban otras profesiones, tales como docentes (26), ingenieros y contadores (15), médicos (11), economistas (8) y arquitectos, politólogos, sociólogos, odontólogos, entre otras disciplinas, que no llegan a más del 10 % del total. Ninguna de ellas llega, como se observa, a un número tan significativo como el de los abogados. Una amplia mayoría de los senadores, aún más que los diputados, ha realizado estudios superiores.

En el caso de los senadores con título académico, 53 de ellos poseían estudios terciarios o universitarios (79% del total), siendo, a su vez, el 39 % abogados (32). Por otro lado, sigue siendo muy bajo el número de senadores con carreras no tradicionales (psicología, filosofía y letras, trabajo social, administración), que no llegan a ser sólo 4 en el período (7% del total).

Por lo que se podría sostener que, en gran medida, esto se debe a la edad de la mayoría de los legisladores, puesto que durante su formación la oferta de carreras no era tan variada como en la actualidad. Aún así el número de abogados, de cualquier forma, sigue siendo una amplia mayoría en la Cámara, teniendo ello incidencia en la apreciación que los legisladores tienen de su tarea y de la realidad circundante.

Por otra parte, siguiendo el procedimiento de Baron (2003) cabe aclarar que la forma de recopilar la información se basó en las declaraciones juradas presentadas por los legisladores, por lo que no fue posible contar con los datos de toda la población.

Entre aquellos que sí lo hicieron, la gran mayoría dijo no percibir otros ingresos además de los correspondientes a su función de legislador. Mediado por el decreto interno 419/02, una vez que la mayoría de los legisladores declaró sobre su situación financiera, los que sí dijeron percibir otros ingresos aumentaron fuertemente de 23 a 41 (de un 33% a un 59% del total), mientras que los que negaron hacerlo aumentaron en menor medida de 19 a 27 (de un 28% a un 38% del total) en el caso de los senadores, mientras que en Diputados los que sí dijeron percibir otros ingresos disminuyeron de 87 a 55 y los que negaron hacerlo también de 126 a 73.

Núcleo temático III

Los enfoques teóricos (núcleo analítico I) y normativo (apéndice) pretenden alcanzar la validez universal de sus fórmulas, mientras que el enfoque histórico empírico (núcleo analítico II) pone en tensión, discute esta postura y exige a partir de las realidades específicas del caso en examen un análisis crítico del conocimiento teórico sistemático en función de una formulación específica para el caso concreto. Aquí se intentan establecer *reglas de correspondencia* entre el lenguaje teórico y el observacional o preteórico.

El accionar de las instituciones políticas es un proceso histórico contingente, influido por experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategias de los actores políticos, etc. No existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias por igual, independientemente del área de políticas de que se trate. Se intenta mirar más allá del contenido específico de las políticas y fijarse en los procesos críticos que les dan forma, las ponen en práctica y las mantienen vigentes en el tiempo.

Partiendo de concebir el internacionalismo como un espacio de oportunidades, en el que activistas locales se vinculan con activistas transnacionales, se hace referencia a coaliciones o redes. Se identifican y analizan procesos nacionales basados en la experiencia de organizaciones y redes de movilización social para la introducción de temas en la agenda por un lado; y las coaliciones transnacionales en las que actores y/o coaliciones nacionales operaron sobre temas globales e intentaron introducir temas en la *agenda pública de política internacional*.

Los apartados siguientes intentan dar cuenta de los procesos de la política (legislativa) para la colocación de temas en la agenda pública de política internacional y cómo estos inciden para que un acto de articulación de demandas tenga o no lugar. Se identifican dos procesos interrelacionados que permiten comprender lo señalado. Uno desde el punto de vista de las características organizativas de la legislatura y el otro desde el punto de vista político. Ambos procesos, el proceso institucional de la política y el proceso político de la institución interactúan en forma sistemática mediados por un tercer factor relevante, la opinión pública. Como parte y resultado de estos procesos diferenciales pero superpuestos, los legisladores, en forma individual y colectiva arbitran los temas que van a formar parte de la agenda.



Política exterior y coaliciones locales

Introducción

El proceso de formulación de políticas es un juego dinámico entre actores que interactúan en lo que podrían llamarse escenarios. Los principales participantes en el proceso político cubren una amplia gama, desde protagonistas con papeles y funciones asignados constitucionalmente hasta actores de “reparto” cuya participación está menos definida y más fluida, aunque no dejan de ser muy influyentes (Stein y Tomassi, 2006: 400).

Debido a que la política exterior es una actividad gubernamental, en general se afirma la necesidad de enfocar el análisis principalmente en los órganos y funcionarios estatales que tienen competencia en los temas internacionales (Lasagna, 1995). Sin embargo, también se reconoce que las instituciones burocráticas del Estado están influenciadas en grados y formas diversas, por partidos políticos, grupos de interés, grupos de presión, y diferentes organizaciones no gubernamentales (Russell, 1990). Por lo tanto, las decisiones se originan a través de un conjunto de procesos activos y complejos de interrelaciones sociales entre individuos y organizaciones, que identifican un problema y producen un número de alternativas, de las cuales algunas, en particular, son seleccionadas (Hazleton, 1987).

Maira (1987), al señalar la diversidad y complementariedad de los ámbitos que abarca la política exterior, resalta que para comprender adecuadamente como se deciden sus lineamientos, es necesario jerarquizar la significación de los actores sociales que tienen algún interés en los asuntos internacionales, así como establecer cuáles son los procedimientos que emplean regularmente y cuáles los principios y doctrinas que defienden a través de su actividad. Consecuentemente, la política exterior es resultado del debate, la lucha política, las prácticas electorales y la capacidad de negociación de los grupos de interés más importantes (McFaul, 1999).

Teniendo presente el mecanismo explicativo del modelo organizacional para el análisis de la política exterior propuesto, resulta importante remarcar que ese modelo concibe el Parlamento como un sistema abierto que no tiene límites precisos, sino que estos justamente se construyen y redibujan en forma permanente en la relación de ésta con el medio.

El mecanismo explicativo que articula las dimensiones que componen el Parlamento son las *relaciones de poder*. Relaciones de poder que se plasman o disponen en estructuras interrelacionadas de comunicaciones y autoridad, que operan en la práctica en torno a cuestiones o problemas, y no necesariamente en torno de sectores o dominios de políticas. Ello da lugar a múltiples grupos integrados por actores ligados de forma inestable, fragmentada e informal, al interior y exterior de la organización que constituyen *redes de política*, flexibles y cambiantes, que interactúan intercambiando recursos para poder alcanzar sus objetivos. En el marco de estas redes se conforman *coaliciones de apoyo* a partir de sistemas de creencias precedentes a la coalición y que le dan razón de ser.

Por lo tanto, como se mencionó anteriormente, los campos o espacios en el que se constituyen las coaliciones, dado que si bien hay estructuras institucionalizadas de relaciones para la elaboración de la política pública las redes no tienen un único centro de decisión, son los resultantes de las relaciones intra-organizacionales, las relaciones inter-organizacionales, y las relaciones entre la organización y la sociedad civil, a través del proceso de transformación o conversión de las demandas que la sociedad formula.

Es necesario remarcar ello puesto que más allá de la posibilidad de identificar coaliciones e integrantes de las mismas, como también repertorios de acción¹⁴³ o estrategias seguidas, las coaliciones como colectivos son diferentes de sus miembros como unidades y sus repertorios, por ende, múltiples.

Como una forma práctica, a partir de los datos relevados, más que analítica de exponer lo investigado se tomo la decisión de identificar, por un lado, procesos nacionales basados en la experiencia de organizaciones y redes de movilización social para la introducción de temas en la agenda y, por el otro, “coaliciones transnacionales”, es decir, procesos ya no nacionales sino integrados por un conjunto de actores de diversos países que elaboran estrategias coordinadas o conjuntos de tácticas compartidas orientadas a introducir temas en la agenda. En este apartado se abordaran las primeras y en el capítulo siguiente las segundas.

Coaliciones locales

Entre los procesos nacionales que dieron lugar a coaliciones con el objeto de introducir temas en la agenda se seleccionaron aquellos cuya temática implicaba competencias del Poder Legislativo en materia de política exterior expresamente manifiestas. Formaron parte de estas las vinculadas en torno al ingreso y egreso de tropas, la defensa de derechos humanos y el establecimiento de límites.

Ingreso y egreso de tropas

El 27 de abril de 2000 el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley solicitando autorización para que ingresaran al país tropas de Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Estados Unidos¹⁴⁴. El proyecto ingresó en la Cámara de Senadores que le dio su aprobación y fue girado a esta Cámara en la que tuvo ingreso el 5 de julio de 2000. Tuvo dictamen favorable en la Comisión de Relaciones Exteriores, pero no alcanzó a ser tratado por la Comisión de Defensa.

En consecuencia, no se generó una ley que autorizara el ingreso de tropas extranjeras al país, tal como lo exige la Constitución. Sin embargo, no obstante haberse presentado varios pedidos de informes, el Ejercicio Cabañas 2000 se realizó de igual manera.

Un año después se produjo la misma situación. Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley solicitando autorización para que ingresaran al país tropas extranjeras al país. Si bien el Poder Ejecutivo Nacional envió el mensaje correspondiente con fecha 21 de junio de aquel año, las comisiones de Defensa y de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de la Nación produjeron dictámenes de mayoría y minoría pero nunca se debatió en el recinto. El 17 de agosto de 2001 comenzaron en la provincia de

¹⁴³ Keck, M. y Skkink, K (1999) señalan: *política de la información*, o la capacidad de movilizar políticamente una información, de manera rápida y creíble, hacia el lugar de su mayor impacto; *política simbólica*, o la capacidad de recurrir a símbolos, acciones o historias que dan un sentido a la situación o reivindicación para un público a menudo distante; *política de la búsqueda de influencias*, o la capacidad de recurrir a actores poderosos que influyan en una situación en que los miembros más débiles de una red tienen pocas probabilidades de influir y *la política de la rendición de cuentas*, es decir, el esfuerzo de obligar a los actores más poderosos a modificar políticas o principios que formalmente defienden.

¹⁴⁴ Se informaba sobre los objetivos del ejercicio que “el Ejercicio Cabañas 2000 es un ejercicio en el terreno basado en una operación de mantenimiento de la paz. El Ejercicio desarrolla treinta y tres (33) tareas que tienen lugar durante una operación de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas. El propósito apunta al entrenamiento de las Fuerzas Armadas en la región en un campo de batalla compuesto por civiles, organizaciones no gubernamentales y agresores potenciales”.



Salta, sin autorización del Congreso, los ejercicios militares conjuntos entre las fuerzas armadas de nueve países, denominados Cabañas 2001¹⁴⁵.

Una vez más, como ya había ocurrido cuando se realizaron los ejercicios militares Fluvial V en el río Paraná entre el 23 de julio y el 10 de agosto de 2001, el Poder Ejecutivo violó el artículo 75, inciso 28, de la Constitución Nacional que, en el capítulo de atribuciones al Congreso, le otorga al Legislativo la potestad de permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de las fuerzas nacionales fuera del él. Ese requisito constitucional no fue cumplido por cuanto el Congreso no otorgó la autorización requerida. Es más, incluso se presentaron proyectos legislativos que tenían por objeto pedidos de informes (2219-D-2001), algunos brindar información por la falta de la misma¹⁴⁶, interpelar a los ministros de Relaciones Exteriores, Rodríguez Giavarini y de Defensa, Jaunarena (5327-D-2001), hasta la explicitación del rechazo al proyecto (6382-D-2001).

Ya durante la gestión de Duhalde, el Poder Ejecutivo solicitó al Congreso de la Nación autorización para el ingreso a Argentina de 200 integrantes de las "Fuerzas Especiales" del Ejército de los Estados Unidos, para realizar maniobras conjuntas con tropas nacionales en las selvas de la provincia de Misiones, desde el 25 de octubre hasta el 24 de noviembre del 2002. A diferencia de los casos anteriores, estos miembros de las fuerzas de seguridad de Estados Unidos ingresarían como "personal técnico administrativo", amparado en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961. Ese estatus les garantizaba inmunidad diplomática.

El tema fue motivo de debate en el seno de varias comisiones de la Cámara Baja, donde legisladores de partidos opositores manifestaron su oposición al proyecto a partir de una coalición encabezada por diputados de Misiones, los aliancistas María Nilda Sodá, Hernán Damiani y Raúl Salmoirago (5396-D-2002), y los justicialistas Humada (5448-D-2002) y Oviedo (2261-S-2002). Como sostuviese uno de estos legisladores "la atribución es propia del Poder Legislativo y ya había sido vulnerada en varias ocasiones".

Ante la duda, el Congreso evaluaba un pedido de interpelación de los ministros de Relaciones Exteriores, Carlos Ruckauf, y de Defensa, Horacio Jaunarena. El debate era producto de que cuadraba la posibilidad de que el gobierno de Eduardo Duhalde concediera inmunidad diplomática a soldados norteamericanos en entrenamientos combinados con pares argentinos en el territorio nacional. La duda llevó al diputado Carlos Raimundi (ARI) a pedir la interpelación de Ruckauf y de Jaunarena por la presunta intención de otorgar la tan mentada inmunidad diplomática a los soldados norteamericanos. El *quid* de la cuestión era el papel del Congreso ante la posibilidad de que el Gobierno, como tal, dispusiera un status especial para las tropas norteamericanas. Razón por la cual el vicepresidente de la Cámara de Diputados, Oraldo Britos (PJ), dio otro paso, en consonancia con Raimundi, con tal de evitar que el Gobierno otorgara, por su cuenta y riesgo, inmunidad diplomática a los soldados norteamericanos. Expuso entonces, en un proyecto de resolución, la participación de la Argentina en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), firmado el 17 de julio de 1998.

¹⁴⁵ Participaban de las maniobras 700 efectivos de la Argentina, 240 de los Estados Unidos, 40 de Bolivia, 45 de Brasil, 45 de Chile, 40 de Ecuador, 40 de Paraguay, 45 de Perú y 45 de Uruguay, siendo un total de 1.240 hombres.

¹⁴⁶ La legisladora Drisaldi elevó un pedido de informe al Ministerio de Relaciones Exteriores, estableciendo en los fundamentos del mismo que llama la atención el contenido de los rumores (contingente de 2000 infantes de marina en Misiones) y la falta de información en el Congreso nacional.

Sin embargo, la incertidumbre generada al respecto, finalmente, fue despejada el miércoles 04 de septiembre de 2002 cuando la Cancillería se aprestó a rechazar la solicitud en cuestión, cursada por el gobierno de Bush.

En el 2003, el Gobierno dio un paso concreto para diferenciarse de los Estados Unidos. Los preparativos para el Águila III¹⁴⁷ comenzaron en marzo del 2002 y se concretaron dos reuniones de preparación. El último encuentro de trabajo debía realizarse en la primera semana de abril de 2003, pero fue postergado debido a la incertidumbre generada por la determinación oficial.

Justamente esa misma semana se reunieron los diputados que integraban la Comisión de Defensa para tratar un pedido general de ingreso de tropas extranjeras. En ese proyecto (0145-PE-2002) del Poder Ejecutivo, que llegó al Congreso el 5 de diciembre de 2002, figuraba la reclamada inmunidad para los efectivos visitantes. Sin embargo, el Gobierno nuevamente giro y no respaldó el próximo ejercicio programado, no sólo con los Estados Unidos, sino con los países vecinos. Ya, a partir de reuniones previas con el ministro de la cartera, el vicepresidente de la Comisión de Defensa, Iparraguirre, tenía por seguro que no cedería ante el pedido. La intención oficial era que sea el próximo presidente quien solicite el permiso de ingreso de tropas extranjeras. Sensibilizado por el fuerte rechazo de la población a la guerra en Irak, el presidente Duhalde optó por dejar para su reemplazante el costo político de solicitar el permiso al Congreso de ingreso en el país de la fuerza área de los Estados Unidos. Ese fue un cambio de posición con respecto a octubre de 2002. El propio vicepresidente de la Comisión consideraba que “el costo político de ceder ante dicho pedido era sumamente elevado”

No obstante, el diputado Raimundi (ARI) pidió la interpelación del canciller Ruckauf y de Jaunarena por entender que el otorgamiento de inmunidad violaba la constitución. El justicialista Britos presentó un proyecto de resolución para que el Ejecutivo se abstenga de adoptar cualquier medida sin participación parlamentaria.

En cuanto al envío de tropas, el primer hecho remarcable fue el compromiso del gobierno argentino de enviar antes de fin de año de 2001 a Afganistán un hospital reubicable¹⁴⁸ de la Fuerza Aérea, el cual se mantuvo bajo riguroso secreto militar.

El secreto con que se sostuvo el plan de presencia argentina en la zona de conflicto podía entenderse por la natural inclinación militar a no difundir a destiempo detalles operativos. Pero también se apuntala en dos hechos más concreto: el ofrecimiento del presidente Fernando De la Rúa en la ONU implicaba un compromiso casi inalcanzable económicamente para el Ministerio de Defensa, y la presión de la sociedad y la desgastante pelea en el Congreso para permitir la salida de tropas. Como apuntaba un importante legislador radical “la gestión de la Alianza atravesaba un deterioro irreversible como para comprometerse con una medida que desde un principio no contaba con el apoyo de la sociedad”.

A mediados de diciembre de 2001, a pocas horas de que Fernando de la Rúa oficializó su decisión de enviar tropas de paz a Afganistán para apoyar el nuevo gobierno de Kabul, el Congreso no había resuelto aún si la decisión presidencial debería contar con una ratificación formal del Congreso.

¹⁴⁷ Ejercicio de las fuerzas aéreas del Cono Sur que se llevaría a cabo en Mendoza en junio de 2003. Estados Unidos participaría con seis cazabombarderos F16 y aviones de transporte y reabastecimiento. La Argentina tenía previsto la utilización de sus Mirage y A4, mientras que Brasil aportaría aviones AMX y Mirage; Chile, aviones Mirage Pantera y un Boeing 707; Uruguay, helicópteros, y Bolivia sumaría observadores militares.

¹⁴⁸ Se recuerda que era una unidad compuesta por cuarenta efectivos médicos que operó hasta octubre de 2000 en Kosovo, custodiada por cincuenta militares, personal de la infantería de marina.



Los legisladores no tenían una posición unívoca al respecto: mientras algunos opinaban que el envío de efectivos no necesitaba de un aval parlamentario, ya que se trataría de fuerzas militares que actuarían en operaciones de paz bajo el amparo de la ONU¹⁴⁹, otros senadores y diputados señalaban que el Poder Ejecutivo no debería obviar al Congreso en una decisión de semejante envergadura, apelando al texto de la Constitución.

En este sentido, el diputado Héctor Polino (ARI) sostuvo que “la Carta Magna es clara. Si el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Defensa, decide el envío de tropas al extranjero, sin consultar al Congreso, estaría violando la ley. No importa cuál sea el objetivo de esas tropas, si de paz o de guerra. La Constitución no hace diferencias”. El frepasista Carlos Raimundi también se expresó en desacuerdo e insistió en que el Congreso debe pronunciarse antes de que el Poder Ejecutivo resuelva cualquier medida. Por otro lado, los respectivos presidentes de las comisiones de Defensa y de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Toma (PJ) y Marcelo Stubrin (UCR), marcaban otra postura. Entendían que la autorización parlamentaria no era necesaria, ya que se trataba de tropas de paz que actuarían bajo el amparo de la ONU. Por ende, la decisión del Poder Ejecutivo resultaba conveniente. De acuerdo a un legislador integrante de la comisión de Relaciones Exteriores presidida por Stubrin “la posición de aquél era naturalmente la posición que se esperaba del presidente de una comisión cuyo partido es el oficialista”.

En la Cámara Alta las opiniones fueron contrarias a la decisión del Poder Ejecutivo. Así, la frepasista Vilma Ibarra consideró que “la salida de tropas fuera de la Nación, aun en misión de paz, debe ser autorizada por el Congreso, por disposición expresa del artículo 75, inciso 28, de la Constitución”. Según Ibarra, la autorización parlamentaria “sólo podría obviarse para salidas meramente protocolares o desfiles”, pero no para misiones como esta, que implicaban el despliegue de efectivos en territorio de Afganistán. En la misma sintonía se expresó el radical Rodolfo Terragno, quien también fue terminante en cuanto a la necesidad de que el Congreso exprese una opinión respecto del envío de tropas fuera del territorio nacional. Incluso el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado, Eduardo Menem, presentó un proyecto de comunicación (1748-S-2001) el 18 de diciembre planteando que si la decisión de enviar tropas a la República de Afganistán respondía a alguna solicitud que en tal sentido le formulara las Naciones Unidas, aún así la decisión de enviar tropas debía ser sometida a consideración del Honorable Congreso de la Nación.

Los atentados perpetrados en Estados Unidos en septiembre de 2001 y la aprobación por parte del Congreso norteamericano para llevar adelante una intervención a Irak tuvieron repercusiones locales y subrayaron, una vez más, la necesidad de que la decisión a adoptarse debía ser sometida a consideración del Honorable Congreso de la Nación.

El gobierno se encontraba condicionando por su posición en la evolución de las negociaciones con el FMI, por problemas de gobernabilidad y por su carácter provisional, pero, especialmente, por una opinión pública mayoritariamente contraria a la intervención a Irak para adoptar una posición.

En ese sentido, es de resaltar que de acuerdo al sondeo *Estudio de Opinión Pública Internacional sobre el Conflicto con Irak*, realizado por la firma Gallup en 41 países durante la segunda mitad del mes de enero de 2003¹⁵⁰ y que comprendió casi 30.000

¹⁴⁹ Cabe destacar que el contingente que el 22 de diciembre llegaría a Kabul estaba integrado por fuerzas que ya están fuera del territorio nacional, en Chipre.

¹⁵⁰ En la Argentina, las consultas se realizaron entre el 16 y el 20 de enero, con una muestra representativa de 1015 personas de 26 localidades de todo el país.

entrevistas en países de los cinco continentes, en ningún otro país del mundo fue tan alto como en la Argentina el rechazo a una acción militar contra Irak.

La oposición a la guerra ascendió a un 83% de la población argentina, según demostraron los datos de esa encuesta. A su vez, el 89% de los argentinos estimaba que el Gobierno no debía respaldar un eventual ataque contra el régimen de Saddam Hussein, mientras que sólo el 6% opinaba lo contrario. Aún así y pese a un mayoritario rechazo a la alternativa bélica, el 69% consideraba que era muy probable o algo probable que en los próximos meses estallara el conflicto.

Ese masivo rechazo se vio materializado en las más de 100.000 personas que marcharon por las calles céntricas de la ciudad de Buenos Aires el lunes 24 de marzo de 2003, con dos objetivos primordiales: reclamar justicia por los 30.000 desaparecidos y repudiar la invasión a Irak. Este multitudinario acto por la memoria, a 27 años del golpe de Estado de 1976, fue también la primera manifestación en donde una parte significativa de la población condenó de manera masiva el ataque de Estados Unidos contra el pueblo iraquí.

La marcha, encabezada por la Asociación de Madres de Plaza, contaba también con la presencia de columnas del Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST), Hijos de Desaparecidos (HIJOS), la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), el Movimiento Territorial de la Liberación (MTL), el Polo Obrero (PO), la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y la Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), entre otros.

En cierta medida la actitud de los legisladores se correspondió con la opinión pública¹⁵¹. En un primer momento, desde el peronismo en su facción menemista y los partidos provinciales se exigió que la Argentina eluda la neutralidad y se involucre directamente en el conflicto, mientras que el radicalismo, fogoneando por el Frepaso, el Frente para el Cambio, el Polo Social y el ARI, sostuvo que había que respaldar las resoluciones de los organismos internacionales. El Frente para el Cambio rechazaba cualquier tipo de intervención y llamaba a que el Congreso no autorice el envío de tropas, posición compartida por el ARI y el PSD.

A comienzos del 2003 la posición de los legisladores se acercó más a la demanda de la sociedad. Se presentaron varios proyectos de resolución (7990-D-2002, 7935-D-2002, etc.) dirigiéndose al Poder Ejecutivo Nacional con el fin de solicitarle que se abstenga de disponer participación alguna de efectivos militares argentinos en el conflicto bélico aún cuando esa participación se encubriera bajo la denominación de “ayuda humanitaria”. Inclusive, se propuso (0207-D-2003) gestionar ante los gobiernos de México y Chile que sus delegados en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas voten de manera de preservar la paz. Uno de los autores de uno de estos proyectos sostuvo “más allá de mi posición personal, la sociedad toda reclama evitar la participación de efectivos militares argentinos en un conflicto bélico en el que no está involucrado el país y cuyo origen (política norteamericana) condena”

Ante la ofensiva legislativa el Canciller se reunió con los jefes de los bloques de la Cámara Baja, donde descartó que Argentina sea indiferente al conflicto y expuso frente a la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta presidida por Menem la posición del Gobierno frente al conflicto en Irak. Sostuvo que “no habrá presencia de argentinos en la zona hasta que el conflicto no termine, cuando haya que estar para brindar ayuda humanitaria”.

¹⁵¹ A una semana de los atentados en Estados Unidos una encuesta realizada por el semanario *Parlamentario* a los legisladores arrojó que un 45.3% considera que se debía colaborar en acciones de paz y prevención, un 25% mantener la neutralidad, un 18.8% esperar a comprobar la neutralidad, un 7.8% participar militarmente y el 3.1% no sabía.



Derechos humanos

Dos temas recurrentes en materia de política exterior dieron lugar a coaliciones de apoyo en este período: el voto ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por el resguardo de los derechos humanos en Cuba y esclarecimiento de los atentados contra la AMIA y la embajada de Israel.

En cuanto al primero, el voto que la Argentina emitió el 18 de abril de 2000 para condenar a Cuba ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas¹⁵² provocó una dura disputa interna en el gabinete, posterior a la votación, que trepó hasta decibeles inacostumbrados para los aliancistas. En la reunión de gabinete, Rodríguez Giavarini debió soportar los durísimos reproches de ministros radicales y de Graciela Fernández Meijide. Por si fuera poco, luego fue sometido a una especie de interpelación sin tregua que comenzó el ministro de Infraestructura y Vivienda, Nicolás Gallo, y a la que se sumaron inmediatamente los titulares de las carteras del Interior, Federico Storani, y de Justicia, Ricardo Gil Lavedra, en ese orden. Y a las ansias de saber de los primeros, adhirieron voluntariamente el jefe de Gabinete, Rodolfo Terragno, y por último la ministra de Desarrollo Social.

Por la continuidad de la práctica menemista es que, en definitiva, los ministros se enojaron con el canciller. Y parecieron desmedidos en sus críticas, hechas antes de que el diplomático pudiera explicar que la condena no fue en sintonía perfecta con la pretensión de la Casa Blanca¹⁵³.

El voto con el que la Argentina condenó a Cuba puso en negro sobre blanco más de una disputa en el seno del oficialismo: una decisión que se planteó como un paso en el rumbo de la política exterior terminó siendo el reflejo de un debate mayor de la política interior.

Este hecho puso, una vez más, la existencia de dos posturas muy diferentes en la coalición gobernante. Una que se atribuía al liderazgo del presidente Fernando De la Rúa, y otra, ubicada directamente bajo la influencia de Alfonsín. Las diferencias entre las ideas de uno y de otro, sobre todo en lo que se refería a la mirada que cada uno, y sus respectivos seguidores, sostenían sobre los Estados Unidos, eran opuestas.

Cuatro días después de la decisión, y ante el mutismo casi total del gobierno, Castro ordenó el retiro inmediato de su embajador en Buenos Aires, Andrés Rodríguez Aztiazarain, en represalia por el voto de Ginebra.

Marcando la cada vez más pronunciada ruptura en el seno de la Alianza, ya con anterioridad a la emisión del voto, diputados del Frepaso presentaron proyectos de declaración (8078-D-2000¹⁵⁴, 1379-D-2001¹⁵⁵) manifestando su voluntad de exhortar al gobierno nacional a que en su política exterior privilegie las relaciones con los países latinoamericanos y coordine con el Brasil y los otros países del Mercosur el voto sobre Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. También hicieron lo propio legisladores de Frente para el Cambio y 17 de Octubre. Incluso una vez adoptada la decisión una decena de diputados, liderada por el diputado socialista Jorge Rivas entre los que se contaron socialistas, radicales y frepasistas como Marcela Bordenave y

¹⁵² Argentina, por primera vez durante un gobierno no justicialista, votó tal como lo hacía Carlos Menem: condenando a Cuba por la falta de derechos humanos en la isla, pero agregando a esa condena una advertencia hasta ese entonces inusitada, al rechazar, a la vez, el embargo sobre el país que hace 40 años gobierna Fidel Castro.

¹⁵³ Despouy, logró incluir en el voto argentino un rechazo al embargo que los Estados Unidos aplicaban a la isla. Para ello obtuvo la adhesión total de Chile y, por primera vez en la historia de las votaciones argentinas ante la ONU, de los países de la Unión Europea.

¹⁵⁴ Macaluse, Foco, Puiggros, Parentella, Quiroz, Giles, Peyrou, Lanza.

¹⁵⁵ Ocaña.

Alfredo Bravo, escribieron una carta brindando explicaciones y disculpas al líder cubano, para dejar en claro que no compartían el voto emitido por el gobierno. Para los firmantes de esta carta era necesario remarcar la diferencia entre el gobierno y los representantes de la sociedad; “más allá de que siempre se mantuvo la misma posición y se la defendió en el recinto reiteradas veces, la resolución final fue desfavorable a nuestros principios y no queríamos ser ubicados en un lugar contrario a aquellos” afirmó uno de ellos.

En otro orden de cosas, en un intento por responder a los requerimientos de la comunidad judía y dar con herramientas que ayuden a esclarecer los atentados contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y la embajada de Israel, los diputados de la Alianza y los del justicialismo acordaron que en la tercer semana de enero de 2000 emitirían un dictamen del proyecto de Ley del Arrepentido¹⁵⁶ que la semana previa había enviado el Gobierno al Congreso.

Los legisladores de la Comisión de Legislación Penal, que presidía Dámaso Larraburu (PJ), coincidieron en que el proyecto de ley del arrepentido tendría un rápido tratamiento en comisión para que, a más tardar a fines de ese mes la iniciativa sea aprobada en el recinto de la Cámara baja. A su vez, Larraburu adelantó que el peronismo apoyaría dicha iniciativa, y en forma inmediata se mostraron diferencias al interior de esa fuerza.

Hacia dos años, los diputados peronistas aprobaron un proyecto de ley del arrepentido que no sólo se ajustaba a delitos de terrorismo sino que estaba dirigido a homicidios de alta repercusión pública, como el caso del asesinato de José Luis Cabezas. Esa iniciativa fue rechazada por el PJ en el Senado por las peleas que había entre menemistas y duhaldistas.

En forma paralela, si bien el proyecto de ley del arrepentido fue avalado por gran parte de la bancada aliancista de la Cámara baja, la iniciativa generó un debate interno en el bloque oficial. Por un lado, dos años atrás los diputados radicales y frepasistas rechazaron el proyecto de ley elaborado por el PJ; por otro, con anterioridad al proyecto del gobierno, las diputadas Elisa Carrió (UCR) y Nilda Garré (Frepasso) impulsaron un proyecto de ley del arrepentido para una amplia cantidad de delitos, pero que no eximía las penas del informante, sino que promovía una reducción de la condena y un reparo a las víctimas, que fue desechado. Otros legisladores como el cavallista Franco Caviglia (Acción por la República) entendían que, de aprobarse, el proyecto de ley del arrepentido "no se podía aplicar en forma retroactiva a los casos de los atentados contra la AMIA y la embajada de Israel porque en ese momento no estaba tipificada la figura de terrorismo en el Código Penal".

Más allá de este proyecto en particular, la comunidad judía agrupada en Memoria Activa se valió de la conexión personal (Caviglia presentó cinco pedidos de informes) y la representación en la élite decisoria a nivel nacional e internacional, al margen de los actos públicos, como canales explotados para el planteo de sus demandas. La comunidad judía a través de las entidades que la representan “no desecha, siempre dentro de lo que legalmente puede hacerse, ningún medio para hacer valer sus demandas; en ese contexto el contacto directo con los legisladores es fundamental” afirmó el vocero de aquella.

A nivel nacional, los pedidos de informes (1656-D-2000, 4966-D-2000, 0574-D-2002, etc.) solicitando al Poder Ejecutivo brinde información respecto de los hechos y/o

¹⁵⁶ Proyecto de ley del Gobierno que promovía la figura del arrepentido a los delitos de terrorismo cometidos con fines "religiosos, políticos o raciales" integrando una asociación ilícita. También establecía la reducción o la eximición de penas para las personas que hayan estado vinculadas con un atentado terrorista y que aporten datos a la investigación judicial.



personas relacionados con los atentados perpetrados contra la Embajada de Israel y el edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina; el de resolución (1919-S-2002) solicitando a la Comisión Bicameral Especial de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia que la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) remita al Congreso copia total de los sumarios internos, con sus conclusiones, relacionados con el atentado contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina; el proyecto de ley (0747-D-2003) solicitando la derogación del Decreto Ley 490/02, de relevamiento de obligación de guardar secreto en el caso de directores y jefes de operaciones de la SIDE, en la causa AMIA, los de declaración demandando la creación, y el apoyo posterior a los diversos proyectos repudiando los atentados del 11-S por parte de la comunidad judía nacional e internacional también son muestra de un grupo de interés asociado, en este caso, culturalmente.

En el marco internacional se generó presión sobre el Gobierno para resolver el tema. Así, durante su primera visita a los Estados Unidos como presidente, en el 2000, De la Rúa recibió a los representantes de las principales entidades judías: Glen Tobias (Liga Antidifamación), Daniel Mariaschin (*B'Nai B'Rith International*), Dottie Bennett (*American Jewish Committee*), Israel Singer (Congreso Judío Mundial), entre otros.

El tema principal de la agenda de los dirigentes de la colectividad judía norteamericana era el reclamo por el total esclarecimiento de los atentados contra la embajada de Israel y la AMIA¹⁵⁷, ocurridos en Buenos Aires.

Tiempo después, a mediados de julio de 2000, por iniciativa de Ileana Ros-Lehtinen, representante republicana del Estado de Florida, la Cámara de Representantes aprobó por unanimidad una resolución que resaltaba la preocupación de los Estados Unidos por la "demora de 6 años en el esclarecimiento" del atentado contra la sede de la AMIA en Buenos Aires.

La resolución, marcó el punto más intenso de presión del Congreso norteamericano sobre el gobierno argentino para que impulse la investigación de una causa plagada de interrogantes. Incluso el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de dicha cámara, el republicano de Nueva Jersey Benjamin Gilman, introdujo una declaración por la que "urgía a las autoridades argentinas a invitar observadores internacionales a presenciar el juicio" contra los presuntos integrantes de la conexión local del atentado, en su mayoría ex policías bonaerenses. La propuesta sobre la que se esgrimió la declaración de Gilman partió de miembros de la comunidad judía argentina, durante un encuentro que mantuvieron en Buenos Aires a principios de ese año con un enviado de aquel.

La persistencia de la demanda de los familiares de las víctimas del atentado a la sede de la AMIA agrupados en Memoria Activa llevó a que la Cancillería enviara en agosto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con sede en Washington, una propuesta para que designara a un observador internacional y en noviembre a una audiencia en la Comisión del Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), con los miembros de Memoria Activa para discutir las atribuciones que debía tener el observador internacional que fue invitado por el gobierno argentino para el juicio oral contra los acusados de participar en el ataque terrorista.

En el escrito, que contenía la propuesta original de la figura del observador, el Gobierno alegó que la comisión no podía pronunciarse sobre la demanda de Memoria Activa mientras el proceso judicial siguiese abierto en la Argentina, porque el sistema interamericano establece que la CIDH sólo puede actuar una vez agotadas las instancias internas, pero Memoria Activa mantuvo la presión internacional sobre el Gobierno con

¹⁵⁷ El ataque contra la sede de la AMIA ocurrió el 18 de julio de 1994. Ese día murieron 86 personas y hubo más de 300 heridos.

la presencia en Buenos Aires de una figura de prestigio en el exterior. El “esclarecimiento del atentado contra la sede de la AMIA es una causa perene para la comunidad judía internacional y no tiene límites o fronteras nacionales que la contengan” sostuvo el vocero entrevistado.

Fijación de límites

Dos temas pueden ser circunscriptos bajo esta denominación. Por un lado, el referido al funcionamiento de la Comisión Nacional para el Límite de la Plataforma Continental (COPLA)¹⁵⁸ y por el otro, la fijación de límites de la Provincia de Tierra del Fuego.

El presidente Fernando de la Rúa vetó a fines de diciembre de 2000 el artículo 81 del Presupuesto Nacional por el cual el Congreso había dispuesto una partida de 14 millones de pesos destinada a la Comisión Nacional para el Límite de la Plataforma Continental. Cabe destacar que el propio jefe del Estado firmó otro decreto, en agosto de ese año, por el cual aprobaba el plan general de acción que debía seguir esa comisión para cumplir con las directivas de la Convención sobre el Derecho del Mar. También instruía al Jefe de Gabinete para que aportara los fondos necesarios para las tareas que debía encarar esa dependencia de la Cancillería.

Las severas restricciones impuestas por el Ministerio de Economía a la hora de preparar el presupuesto para 2001, que fue aprobado a fines de 2000 en el Congreso, determinaron que en forma tajante y sin estudios previos se eliminara completamente el capítulo “adicionales” de Cancillería¹⁵⁹ y otras carteras que plantearon anexos a sus erogaciones ordinarias. Pero mientras el Gobierno, para luchar contra el déficit presupuestario, ajustaba las pretensiones de erogaciones de todas las carteras, la Cámara de Senadores aprobó en noviembre de ese año un proyecto de ley por el cual establecía una partida de 14 millones de pesos del presupuesto nacional 2000 para que se destinara a la Cancillería con el compromiso de que fuera usado por la COPLA. El proyecto fue girado a la Cámara Baja, donde no fue tratado. Pero los senadores introdujeron la iniciativa entre las modificaciones que impusieron en el Presupuesto Nacional 2001 y que Diputados no pudo rechazar cuando aprobó la ley.

La depredación de los recursos ictícolas en el límite de la zona económica exclusiva argentina generó reacciones entre los dirigentes políticos de las provincias costeras, especialmente patagónicas, quienes presionaron a sus legisladores para revertir la situación. Así lo ejemplifican los nueve proyectos de resolución firmados por legisladores patagónicos de distinto signo político¹⁶⁰.

No obstante, con el veto del artículo 81, resultó evidente que los esfuerzos para interesar al Poder Ejecutivo y al Congreso no sirvieron para alcanzar un compromiso de entrega de fondos. De acuerdo a lo que señalara un legislador por la provincia de Río Negro “si no está relacionado con espacios territoriales significativos en términos de repercusión política o no tiene un impacto directo sobre Buenos Aires es sumamente difícil conseguir apoyo”.

La fijación de límites de la Provincia de Tierra del Fuego es otro ejemplo de cómo los legisladores nacionales condicionan su iniciativa legislativa en términos de los intereses del distrito que representan. El legislador Mario Ferreyra presentó en abril de 2000 un

¹⁵⁸ La Comisión Nacional del Límite Externo de la Plataforma Continental (COPLA), creada por la ley 24.815 en 1997, tiene como principal objetivo formular la presentación argentina ante la Convención sobre el Derecho del Mar para ampliar la actual soberanía marítima de 200 a 350 millas.

¹⁵⁹ Frente a esta situación, la Cancillería había incluido en el capítulo “adicionales” de su presupuesto para ese año los fondos para el funcionamiento de la COPLA.

¹⁶⁰ Luis Falco de la Unión Cívica Radical de Río Negro, Omar Becerra del Partido Justicialista de Tierra del Fuego, Sergio Acevedo de Santa Cruz y Marcelo Gunle de Chubut también del Partido Justicialista, entre otros.



proyecto de ley (1707-D-2000) que reproducía un expediente de 1998 para fijar los límites territoriales de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, puesto que desde la sanción de la Ley 23775 en 1990 el Poder Ejecutivo Nacional vetó parcialmente el artículo 1. No obstante el esfuerzo, el tema no sería tratado en ese entonces y en mucho tiempo más.

Consideraciones generales

Cuando los grupos de interés articulan políticamente sus intereses actúan como *grupos de presión*, esto es, por una modalidad de acción, y más precisamente, por el hecho de articular políticamente sus intereses, agregarlos y combinarlos ante las instancias gubernamentales. Lo primero que se debería señalar es que no todos los grupos de interés pugnaron activamente por la elaboración y/o consecución de bienes públicos, en materia de política exterior, producidos por las instituciones públicas del Estado, aunque no por ello no prestaron su apoyo o consentimiento. La articulación, en este tipo de casos, donde las demandas no fueron explicitadas, fue más bien difusa, casi nunca se proporcionaron reclamos precisos para adoptarse o corregirse una determinada política y eran de índole general. Esto se observó en las manifestaciones de apoyo de ciertos sectores de la sociedad, sin vínculos estables existentes y cuya representación de grupo eran una actividad inconstante, a las declaraciones de condena referidas al ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional, la política exterior norteamericana post 11-S, el voto de condena a Cuba, entre otras. Como la oposición a proyectos relacionados al eventual envío de tropas argentinas a Afganistán e Irak o repudiar la visita, supuestamente turística, del ex canciller Guido Di Tella a las Islas Malvinas.

Estos grupos, *anómicos* para Almond y Powell, no suelen manifestar sus demandas a través de canales institucionales sino mediante su opinión recolectada por medios masivos de comunicación y así transmitida a los legisladores. No obstante, estas mismas demandas, de apoyo y/o condena, también fueron efectuadas por grupos que articularon sus intereses de manera discontinua e intermitente sin poseer medios organizacionales frecuentes, y por otros, con cierto carácter permanente en su asociación que por ende, desarrollaron estructuras organizativas. Así, fue posible pasar de demostraciones físicas¹⁶¹ (cortes y sentadas) de movimientos sociales, estudiantiles y organizaciones piqueteras y el uso de la violencia de grupos como Quebracho, a la presencia de uno o varios legisladores en el Parlamento que expresó en su opinión la voz de un grupo de interés definido.

Por otra parte, existen ciertos intereses permanentes en la sociedad y por ende, se desarrollan estructuras organizativas que dan cuenta de los mismos¹⁶². Estructuras, con personal especializado, que ocuparon posiciones sumamente relevantes dentro de la sociedad, a causa de la fuerza de su base social de sustento.

La articulación, cuanto más estructurados y asociativos son los intereses a los decisores, tendía a ser manifiesta, las demandas eran explicitadas y los reclamos precisos y con mayor especificidad.

La conexión personal y la representación en la élite decisoria, al margen de los actos públicos también fue uno los canales más explotados. En ese caso la articulación era explícita. No era meramente declarativa, no se trataba de una simple expresión, sino que

¹⁶¹ Generalmente estas demostraciones son empleadas por considerar inadecuados o ausentes los canales de comunicación y una brecha insalvable entre sus posiciones y las del gobierno.

¹⁶² Se valen de instrumentos tales como: solicitud de audiencias con legisladores, solicitud de reuniones con asesores, envío de material de referencia a legisladores y/o asesores, producción de documentos relativos al tema en cuestión, etc.

tenían un carácter instrumental, llevando adelante negociaciones con el propósito de lograr determinados objetivos.

Finalmente, se identificaron estructuras altamente organizadas y especializadas en la articulación de intereses, que ejercieron la representación explícita de los intereses de ciertos grupos y dispusieron de procedimientos habituales para la formulación de sus demandas. Básicamente se refiere a partidos políticos, sindicatos, gremios, organizaciones industriales, etc. En los hechos, la articulación es manifiesta, específica, y con un propósito determinado. En estos casos, los grupos contaban con representación propia, con la presencia de uno o varios legisladores en el Parlamento que expresaban los intereses del grupo. Es por ello que la articulación era constante, sistemática. Pero a su vez, se valían de canales formales y conexiones con medios masivos de comunicación y partidos políticos.



Política exterior y coaliciones transnacionales

Introducción

Las campañas internacionales y organizaciones transnacionales más relevantes parecieran no haber alcanzado una presencia significativa en el país. En ciertos casos, algunos de estos temas tuvo presencia en la agenda pública o gubernamental, sin embargo, no fueron objeto de reclamos ni dieron lugar a formulación de demandas específicas.

No obstante, el foco de atención del trabajo está puesto no en estas, sino en los actores y/o coaliciones nacionales que operaron sobre temas globales e intentaron introducir temas en la *agenda pública de política internacional*.

Ciertos autores, aunque referidos a movimientos sociales más que a coaliciones consideran que estos, “adoptan una forma u otra, dependiendo de la amplia gama de oportunidades y constricciones políticas propias del contexto nacional en el que se inscriben” (McAdam, McCarthy y Zald, 1999: 24).

Por ende la inexistencia, en sentido estricto, de sistemas políticos institucionalizados de carácter global se traduce en la persistencia de la relevancia de la escala nacional. Después de todo, como afirma Sassen

... las condicionalidades de un sistema global se insertan en distintos territorios e instituciones y, por lo tanto, atraviesan estructuraciones específicas en cada país (Sassen, 2007: 25).

Resulta, entonces, necesario indagar la forma específica en la que estos elementos se combinan en casos concretos.

Así, si el argumento esgrimido en esta tesis acerca de la relevancia política de la escala nacional en la elaboración (y análisis) de la política exterior es correcto, el análisis de cualquier actor que pretenda intervenir más allá de las fronteras nacionales debe considerar necesariamente su importancia a nivel nacional.

... resulta riesgoso afirmar que un conjunto de actores heterogéneos que actúan colectivamente de manera no coercitiva a escala transnacional son la sociedad global. (...) Un riesgo de lo que podríamos llamar globalicentrismo es no sopesar qué dimensión de la acción colectiva realmente existente opera en una y otra escala, y cuáles son las relaciones entre ambas. (Grimson, 2008. 27)

De lo que se trata es, no de elegir una escala (macro o micro) sino de estudiar las relaciones e interdependencias, como diría Jelin (2003) la *integralidad*.

Coaliciones transnacionales

Las formas en las que los individuos se comunican, se ponen de acuerdo y se organizan para la defensa de una causa, representa un cambio cultural de envergadura para las relaciones internacionales, que se manifiesta en la propia diversidad del colectivo en la manera en que crean sus marcos de significado (fundados en ideas y principios compartidos), la forma en que diseñan las estrategias de acción, el repertorio o los modos de manifestar sus demandas e inconformidades ante autoridades u otros objetivos, así como la interacción con éstos y las instituciones gubernamentales nacionales e internacionales.

Mediante los conceptos “internacionalización” e “internacionalismo”, Tarrow trasciende el enfoque doméstico de las teorías de los movimientos sociales al entender que el

fenómeno definido como internacionalismo no es otra cosa que “una densa estructura triangular entre actores estatales, no estatales, instituciones internacionales y las oportunidades que éstas generan para que los actores se comprometan en la acción colectiva a diferentes niveles de este sistema” (Tarrow, 2005: 25). En el mismo sentido define el internacionalismo como un espacio de oportunidades, en el que activistas locales se vinculan con activistas transnacionales y forman coaliciones o redes que trascienden sus fronteras¹⁶³. Sikkink (2003), por su parte, entiende que las coaliciones transnacionales son

Conjunto de actores de diversos países que elaboran estrategias coordinadas o conjuntos de tácticas compartidas orientadas a provocar algún cambio social (...) Las estrategias y tácticas compartidas son campañas transnacionales (...) la coordinación de tácticas requiere de un nivel mayor de formalidad en los conceptos que el caso de una red. Esto se debe generalmente a que los grupos necesitan reunirse para identificar y acordar tácticas comunes, para desarrollar las estrategias para implementar las campañas y también para informarse mutuamente sobre los avances de las campañas (...) Además, en tanto las coaliciones transnacionales actúan en forma colectiva, se requiere algún grado de identidad colectiva transnacional. (Sikkink, 2003: 304)

En este trabajo, como se mencionó, el foco de atención está puesto no las coaliciones transnacionales per sé sino en los actores y/o coaliciones nacionales que operaron sobre temas globales e intentaron introducir temas en la *agenda pública de política internacional*.

Bajo ese precepto es posible identificar coaliciones nacionales que se caracterizaron por la expansión territorial de sus objetivos por fuera del país, como una coalición *contra el pago de la deuda externa* y otra *contra la integración al ALCA*, y por otro lado, procesos transnacionales que favorecieron la importación y articulación de ejes para la introducción de temas en la agenda local, como fue el caso de *ATTAC* y *Greenpeace*.

Coaliciones nacionales con proyección externa

Por un lado, es posible identificar una coalición contra el pago de la deuda externa en la Argentina. Siguiendo a Rivkin (2008), es posible identificar dos momentos en su proceder, uno de los cuales es antecedente del otro, que tiene lugar durante el período analizado.

El primero momento, iniciado a comienzos de la década de 1980, estuvo protagonizado por el Partido Intransigente, el Movimiento al Socialismo, ambos partidos de centro izquierda con una fuerte militancia estudiantil, la Confederación General de Trabajo (CGT) y la Asociación Madres de Plaza de Mayo¹⁶⁴, que confrontaron con distintos

¹⁶³ Desde el terreno empírico, el esfuerzo se ha puesto en categorizar y sistematizar la polisemia de significados tomando en cuenta las señales que los colectivos envían a los estudiosos de la materia. Entre las denominaciones más comunes encontramos las siguientes: *transnational moral entrepreneurs* (Nadelmann, E. 1990); sociedad civil global (Keck, M. y K. Sikkink, 1998; R. Falk, 2002; Della Porta D. y S. Tarrow, 2005; Bandy y Smith, 2005; Batliwala, S. y D. Brown, 2006); *world civic politics* (Wapner, P. K., 1995; 1996); *sociedad civil transnacional y transnational advocacy networks* (Keck, M. y K. Sikkink, 1998).

¹⁶⁴ Si bien en sus orígenes no estaba vinculada a la problemática de la deuda externa, es el único actor social que se ha mantenido vigente durante hasta el período tratado en su preocupación por la misma. Si bien ya a comienzos de 2000 el grupo presidido por Bonafini comienza a organizar manifestaciones públicas contra la política económica del gobierno y en ella incluye el tema de la deuda externa, las acciones más convocantes de la Asociación de Madres de Plaza de Mayo sobre el tema tienen lugar a mediados de 2002. En el marco de un país pos crisis del 19 y 20 de diciembre de 2001, la vigésima



gobiernos y organismos internacionales, en el marco del proceso de movilización social en torno a los reclamos por el no pago, ya sea total o parcial, del endeudamiento externo. Un segundo momento, con características notoriamente diferentes respecto del primero, tiene lugar a principios del siglo XXI y está protagonizado por un conjunto de organizaciones sociales, entre las que se destaca Diálogo 2000.

En 1997, en torno a la figura de Pérez Esquivel se conforma, lo que Rivkin (2003: 164) denomina, una *coalición nacional*¹⁶⁵ para enfrentar la problemática de la deuda externa en el país. Diálogo 2000 constituye un espacio de confluencia impulsado desde el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) y organizaciones de derechos humanos como Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, instituciones religiosas como el Consejo Latinoamericano de Iglesias y la Confederación Nacional de Religiosos y Religiosas y el Movimiento por la Paz y la Solidaridad entre los Pueblos (MOPASSOL), al que posteriormente se adhieren otras. Se trata de una organización de tipo “horizontal” que carece de una estructura formalmente constituida, conformada por una coordinación general y una secretaría, ordenada a partir de reuniones semanales de intercambio de información. En cuanto a sus recursos, económicamente se sostiene con financiamiento internacional (fundamentalmente iglesias e instituciones canadienses). Su estructura y recursos humanos derivan de las distintas organizaciones miembros como así también las contribuciones materiales de menos porte; y en determinadas acciones específicas reciben la contribución de otras organizaciones y/o Estados.

Rivkin plantea que la identidad de esta coalición se fue forjando a partir de su propia lectura histórica del proceso, donde los países del sur pasan de ser deudores a considerarse acreedores de una deuda ilegítima. “La interpretación que se hacía sobre la deuda estaba errada y por ende nuestro accionar” subrayó un integrante de Diálogo 2000. Ello implicó modificaciones en sus demandas, ya que se abandonó la propuesta de mecanismos de anulación parcial y se esgrimió una anulación total sin condicionalidades y una restitución y reparación histórica (Rivkin, 2003: 184).

Por un lado, Diálogo 2000 adhirió a la propuesta que planteaba la necesidad de presentar una denuncia internacional de acción colectiva en la Corte Internacional de Justicia por complicidad en el uso criminal de préstamos/deudas contra las Instituciones Financieras Internacionales¹⁶⁶. Por el otro, intentó vincular el tema de la deuda externa con la conformación de Tratados de Libre Comercio (TLCs). Así, en abril de 2001, previo a la realización de la II Cumbre de los Pueblos, con motivo del encuentro ministerial celebrado en Buenos Aires, por iniciativa de Jubileo Sur, se toma la decisión formal a nivel de coalición de integrar el tema con el movimiento contra el ALCA. Incluso en abril de 2002 promueve y forma parte de la fundación de Autoconvocados No al ALCA, No a la Deuda, No a la Militarización y No a la Pobreza. Por lo que, el objetivo original de la coalición estructurada en torno a Diálogo 2000, crear conciencia social sobre los vínculos entre el proceso de endeudamiento y lo que consideraron un plan imperialista de dominación desde las principales potencias, se transformó, incluyendo la militarización en la región, la pobreza¹⁶⁷ y la implantación de un área de libre comercio (ALCA) como parte de un único proyecto de expansión norteamericano.

segunda marcha concentró cerca de 30 mil manifestantes en la Plaza de Mayo. Entre estos se encontraban representantes de asambleas barriales, partidos políticos de izquierda, organizaciones piqueteras, estudiantes, comisiones en apoyo a presos políticos y desocupados.

¹⁶⁵ Según la autora constituye una coalición en tanto las organizaciones que la conforman se sienten interpelados en primera instancia por sus organizaciones de pertenencia.

¹⁶⁶ A partir de la Declaración de la Cumbre Sur-Sur celebrada en Gauteng, Sudáfrica a fines de noviembre de 1999.

¹⁶⁷ Cabe recordar que hacia fines de 2001 que la organización formó parte de la consulta realizada por el Frente Nacional contra la Pobreza.

En términos generales las coaliciones conformadas en torno al tema de la deuda, según plantea la autora, se valieron de, al menos, tres estrategias: audiencias públicas, tribunales éticos y consultas populares (Rivkin, 2003: 176-175). Se mencionan las primero las últimas para resaltar la primera.

El segundo tipo de estrategia, el Tribunal Ético¹⁶⁸, inspirado en el famoso Tribunal Russell, sobre la deuda externa y las políticas de ajuste neoliberal tuvo por propósito juzgar las políticas de ajuste implementadas que contribuyeron al engrosamiento de la deuda y sus responsables. Integrado por reconocidos representantes de distintos sectores de la sociedad (Pérez Esquivel, Cortiñas, de Gennaro, Moyano, etc.) utilizó documentación y testimonios aportados por las propias organizaciones, declarando la nulidad de toda deuda externa pública y condenaron a sus responsables a la reparación de la deuda social ocasionada.

El tercer tipo de estrategia utilizado por los sectores sociales movilizados en torno a la deuda externa fue la realización de consultas populares. Estrategia que tendría lugar con posterioridad al período analizado pero gestada en los primeros meses del 2003.

No menos importante es la utilización de espacios regionales de convergencia de movimientos anti neoliberales como ámbitos claves para el encuentro y el debate, como por ejemplo la asamblea regional de Jubileo Sur celebrada en 2001 o el Tribunal Internacional de los Pueblos sobre la Deuda en el 2002 en el Foro Social Mundial.

Sin embargo, la primera, y más importante estrategia de cara al objeto de estudio, se refiere a que en el año 2000 se logra una audiencia pública en el Congreso de la Nación. Dentro de las medidas adoptadas “las consultas populares y los tribunales éticos tenían por objeto movilizar políticamente una información, una demanda, de manera rápida y creíble, hacia el lugar de mayor impacto que era el Congreso de la Nación” sostuvo un miembro destacado de ese espacio denominado Diálogo 2000.

En el mismo año que en la Cámara de Diputados, los radicales enviaban a archivarse el pedido del juez Jorge Ballester de una ley¹⁶⁹ para juzgar en el futuro a quienes contrajeran deudas externas contra los intereses del país pero como consecuencia directa de dicho fallo, la Comisión Bicameral para el Jubileo 2000 celebró el 22 de agosto una audiencia pública sobre el tema.

El tema de la deuda externa colocó al Congreso de la Nación ante la temida y hasta ese entonces eludida obligación de recuperar una facultad que le es propia¹⁷⁰. Incluso el fallo motivó el llamado de la CGT de Hugo Moyano a una concentración ante el Congreso para exigir a los legisladores que revisen la cuestión.

Por eso la Comisión Bicameral, coordinada por el diputado Mario Cafiero, organizó una audiencia pública sobre el tema para el 22 de agosto. Estaban invitados a formar parte del debate el arzobispo de La Plata, Héctor Aguer, Raúl Alfonsín, Eduardo Duhalde entre otros.

¹⁶⁸ Antecedente directo del Tribunal Internacional de los Pueblos sobre la Deuda realizado en Porto Alegre en el 2002.

¹⁶⁹ Se trata de la causa, iniciada en 1982 por el abogado y periodista Alejandro Olmos, más global sobre el proceso de crecimiento exponencial de la deuda externa argentina, que desencadenó la política económica de la última dictadura militar. En su fallo, que en rigor cierra la causa sin condenados (gracias a la prescripción que benefició al único acusado, el ex ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz), Ballester asume como un hecho las características confusas y arbitrarias del endeudamiento, que condiciona desde los 80 la economía del país

¹⁷⁰ Como se mencionó anteriormente y el Anexo, la Constitución de 1994 le fija en el art. 75 incisos 4, 7 y 8 que le son competencia exclusiva entender en lo referido a contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación, arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión.



La posición del Gobierno en el Congreso, en plena crisis de credibilidad, fue dividida. Ciertos operadores, como el diputado Raúl Baglini y el asesor Pablo Gerchunoff, recogiendo la postura del Ministro de Economía Luis Machinea (cuestionado en la causa Olmos) preferirían que el tema de la deuda no saliera de la órbita de Economía, para evitar choques con los organismos financieros. Pero otros hombres de la Alianza presentaron un proyecto de ley de creación de una nueva comisión bicameral de investigación de la deuda, entre ellos los radicales Alfredo Allende, José Dumón y Margarita Stolbizer y los frepasistas Alfredo Bravo, Alicia Castro, Héctor Polino y Enrique Martínez. En el justicialismo las aguas también estaban divididas. Los economistas del bloque de Diputados preferían, como Machinea, no hacer público el tratamiento. Algunos de ellos, como Oscar Lamberto, frenaron en 1994 alguna otra propuesta de investigación del tema en la Cámara. Pero una parte del bloque estaba dispuesta a discutir por lo menos criterios de replanteo de los modos de pago de la deuda para el futuro. Algo parecido había propuesto dos semanas antes el diputado demo progresista Alberto Natale.

Finalmente, entre otros expositores, durante la jornada hablaron el arzobispo de La Plata Monseñor Héctor Aguer, Eduardo Duhalde, presidente del PJ bonaerense, Hugo Moyano, titular de la CGT disidente, Adolfo Pérez Esquivel, Premio Nobel de la Paz y representante de Diálogo 2000, incluso el repudiado ex ministro de Economía Roberto Alemann, entre otros¹⁷¹. La ausencia de representantes radicales (Raúl Alfonsín) quitó sustento bipartidista a la apertura. El FMI no envió representantes (Gilbert Terrier) al panel que representaba a los organismos financieros internacionales. Por distintos motivos también se excusaron de hacerlo Eduardo Basualdo (FLACSO); Claudio Lozano (CTA); Daniel Marx y José María Simone (ACDE).

Hasta dicha audiencia pública sólo 15 proyectos legislativos (9 de resolución, 3 de declaración y 3 de ley) se referían a la Deuda Externa y con posterioridad a la misma 134. Ello resalta que esta temática, componente de una *agenda difusa* de la sociedad, se materializó tanto con independencia del gobierno como en comunicación con él. Asimismo determinó la agenda del gobierno debido al interés compartido de una parte relativamente importante de la sociedad nacional en cuanto que se requería algún tipo de acción y por la percepción compartida de algunos legisladores que dicho asunto era de interés para lograr una mínima unidad gubernamental y correspondía a los límites de su autoridad. En definitiva para que un asunto obtenga estatus de agenda, debe demandar el apoyo de algunos de los encargados de tomar decisiones.

La agenda de los decisores de la política exterior de un país es, básicamente, producto del deseo de los dirigentes, el tema de la deuda como parte de *la agenda pública de política internacional* resultó una auténtica coproducción que fue más allá de los deseos de los dirigentes, las reducciones de los medios de comunicación, y las expectativas y los valores de la opinión pública.

Sin embargo, las diferencias en el énfasis sobre el endeudamiento externo fue el principal motivo que impidió la articulación de estrategias conjuntas con otros grupos. Algunos actores concebían la deuda desde una perspectiva netamente economicista como el Foro Argentino de la Deuda Externa, otros desde una óptica legalista como fue

¹⁷¹ Formaron parte los diputados Jorge Obeid, Alfredo Allende, el senador Hugo Sager, el vicegobernador bonaerense Felipe Solá, el presidente del Foro de la Deuda Externa Norberto Acerbi, Pablo Challú de la UIA, Luis García Martínez de ABA, el embajador de Italia Giovanni Jannuzzi, Ariel Fitzein por el Banco Mundial, Juan José Olivella representante del BID, Mario Rapoport; Eduardo Conesa; Adalberto Guadagni; Marcelo Lascano, Héctor Luis Giuliano y Alfredo Eric Calcagno, etc.

el caso de Olmos Gaona¹⁷², mientras que Diálogo 2000 sin desconocer los anteriores motivos denunciaba el costo humano de dicha deuda y el carácter político de la misma. Las respuestas a las demandas efectivas resultaron insatisfactorias. Sólo se produjo una disertación del senador Mario Losada, representante del presidente De la Rúa en el Jubileo de los Políticos en su discurso ante el Papa y más de 5000 "responsables de la cosa pública" de más de 95 delegaciones de todo el mundo en una asamblea, denominada Parlamento del Mundo en Roma, en noviembre de 2000. La iniciativa para que la Comisión Bicameral Jubileo 2000 se convierta en la comisión permanente del Parlamento no se concretó pero se conformó un intergrupo parlamentario para una acción conjunta y coordinada de la cuestión de la Deuda Externa y la Usura (Cafiero, Bravo, Allende, Cardesa, Macaluse y Gutiérrez). Tampoco se logró que el Congreso lleve a cabo una auditoría pública sobre la deuda para saber cuánto se debe, a quiénes y por qué, que se suspenda el pago de los servicios de la deuda hasta tanto sea establecida su legitimidad y mucho menos que se apruebe e instrumente el proyecto de ley referido a la solicitud de una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, aunque el presidente del bloque de diputados del PJ, Roggero, junto a Lamberto y Cafiero viajaron a la asamblea nacional del FMI en Praga con el objetivo de entregar a sus autoridades el resultado del fallo judicial sobre la deuda externa y su origen espúreo. Ello, sumado a la fragmentación a nivel nacional de actores movilizadores por esta problemática propició, entre otros motivos, la adopción de estrategias de alcance regional más que nacional. Uno de los integrantes del intergrupo parlamentario para una acción conjunta y coordinada de la cuestión de la Deuda Externa y la Usura manifestó que "fueron muchos más los que verbalmente coincidieron en la necesidad de que se revise la cuestión que los que se comprometieron fácticamente; el problema radicaba en el carácter político de la deuda, en ese punto se abrieron las aguas".

La Autoconvocatoria No al ALCA, No a la Deuda, No a la Militarización y No a la Pobreza es otra coalición del mismo tipo.

Dos experiencias locales antecedieron esta coalición conformada en abril de 2002. Por un lado, el Comité de Movilización contra el ALCA, creado en el 2001 por la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), con apoyo de un sector de la Confederación General del Trabajo (CGT). La vida del mismo se redujo a la marcha organizada frente al hotel donde se reunían los ministros de economía del continente con el objeto de negociar un acuerdo de libre comercio. La otra experiencia fundacional fue la campaña multisectorial y nacional coordinada mediante redes territoriales y por iniciativa de la CTA que culminó con la realización de una masiva consulta popular los días 16 y 17 de diciembre de 2001 llamada Frente Nacional contra la Pobreza. Estas redes conformaron la base de sustento para la construcción de una campaña sobre la base de una coalición nacional multisectorial¹⁷³. Al mismo tiempo se puede afirmar que la Autoconvocatoria también representaba la adopción y adaptación local de ideas provenientes de la Alianza Social Continental (ASC)¹⁷⁴, Jubileo Sur Américas¹⁷⁵ y la Campaña por la Desmilitarización de la Américas (CADA)¹⁷⁶. La Alianza Social Continental, originalmente conformada por sindicatos imposibilitados de participar en las Cumbres de las Américas, a raíz de la masiva movilización que tuvo lugar durante la III Cumbres

¹⁷² El fallo del año 2000 en torno a la causa 14.467 iniciada en 1982 dictado por el Juez Ballesteros plantea la ilegalidad de la misma.

¹⁷³ Desarticulada durante gran parte de 2002 debido a la diversidad de protestas que se desarrollan hasta la aparición de cierta estabilidad institucional en 2003.

¹⁷⁴ Coalición de centrales sindicales vinculadas a la Organización Regional Interamericana de Trabajo (ORIT).

¹⁷⁵ Organizaciones sociales constituidas para luchar contra el pago de la deuda externa.

¹⁷⁶ Coalición articulada en torno al rechazo de intervención militar norteamericana en la región.



de las Américas en Quebec en 2001 impulsó el diálogo entre las centrales sindicales y organizaciones y movimientos sociales activos en el tema constituyendo en 2002 la Campaña Continental de Lucha contra el ALCA. En este contexto, y a pesar de no estar alineada en la Organización Regional Interamericana de Trabajo, se integra la CTA¹⁷⁷. La combinación de los procesos regionales y nacionales se produce a partir de la articulación de ejes que se originan con Diálogo 2000, que ejerce la presidencia mundial de Jubileo Sur Américas, y el Movimiento por la Paz y la Solidaridad entre los Pueblos, representante de CADA en Argentina. A su vez, ambas formaban parte de una red mucho más amplia en torno al Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), asociación civil histórica de derechos humanos, que funcionó como una especie de “organización paraguas” de las mencionadas.

Ahora bien, Autoconvocatoria era una coalición nacional de organizaciones de diverso tipo que integraba partidos políticos (Partido Comunista, Frente para el Cambio, Partido Humanista, etc.) y movimientos sociales heterogéneos (Barrios de Pie, Movimiento Socialista de Trabajadores, etc.) preexistentes al espacio y preocupados por el tratamiento secreto del ALCA.

Para comprender el proceso de constitución identitaria de esta coalición, es necesario dar cuenta de las organizaciones “núcleo” que la conformaron y de las interacciones entre las mismas: El Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC), una institución que nucleaba el cooperativismo argentino con sedes en todo el país cuya dirigencia estaba asociada en su mayoría al Partido Comunista; la Asociación por una Tasa a las Transacciones financieras para la Ayuda al Ciudadano (ATTAC), aunque no legalmente si de hecho, era parte del IMFC y sus actividades eran apoyadas por esta; finalmente, Movimiento Barrios de Pie, una organización piquetera que reivindicaba cierto nacionalismo de izquierda, vinculado a la agrupación política Corriente Patria Libre, que entre el 2000 y el 2001 formó parte de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV), la organización territorial de la CTA, hasta su salida en el 2002 producto de divergencia en torno al accionar respecto a los hechos de diciembre de 2001 y la llamada masacre del Puente Pueyrredón (Svampa y Pereyra, 2003: 65).

Su organización era horizontal a partir de diversos recursos que aportaban al colectivo sus integrantes, así “la CTA aportaba la infraestructura y base militante, la coordinación de Diálogo 2000 y Jubileo Sur Américas una red regional de contactos y recursos económicos como la posibilidad de articular acciones en el extranjero” sintetizó un importante miembro de la misma.

El repertorio de acciones era convencional (organización de protestas, campañas de concientización, foros, recolección de firmas, etc.) y su activación inconstante y sólo por campañas, pero sus acciones no eran espontáneas sino coordinadas.

Entonces, como sostienen Bidaseca y Rossi,

Podemos hablar entonces de una coalición nacional que tematiza cuestiones regionales, a pesar de estar conformada por autores que no se auto identifican como cosmopolitas, y se encuentran aglutinados en torno a la negatividad. Centralizada en la Ciudad de Buenos Aires, activa núcleos locales que se sostienen en los barrios, las parroquias o en las organizaciones que funcionan como estructuras de reserva de los movimientos (Tarrow, 1997), éstas son: CTA, Barrios de Pie, IMFC y las redes ecuménicas vinculadas a la SERPAJ. Elaboran estrategias coordinadas, focalizadas en la movilización (campañas) por un objetivo puntual: la lucha contra el ALCA. La estructura de la Autoconvocatoria es informal, abierta a la

¹⁷⁷ La participación de la CGT como representante argentino de la ASC, dilató su ingreso hasta tanto no se produjeron procesos de apertura de la ORIT a centrales no alineadas y reclamos más radicalizados.

participación de las organizaciones sociales; no hay membrecía, ni estatutos, ni autoridades formales, sino que se basa en un “consenso histórico” tácito que resuelve las tensiones resultantes de las cuestiones propositivas. (Bidaseca y Rossi, 2003: 62-63)

Lo que distinguió y separaba a las organizaciones componentes de la Autoconvocatoria de los denominados “grupos alter globalización” era la defensa de la soberanía nacional. Ello implicaba la definición del conflicto como uno entre Estados, donde los organismos internacionales no eran más que herramientas.

En ese sentido, esta coalición logró recepción de su demanda en la *agenda pública de política internacional*, así lo demuestran los 32 proyectos legislativos al respecto. Desde proyectos para la creación de una comisión bicameral sobre el ALCA (8074-D-2000), un proyecto de ley de Galland para realizar una consulta popular (0909-D-2001) o un plebiscito no vinculante (1783-D-2001) de Bauzá para decidir el ingreso o no y 10 pedidos de informes¹⁷⁸. Incluso el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja, el radical Stubrin, intentó promover la participación activa del Parlamento y promovió la idea de llevar el debate a la sociedad civil a partir de un proyecto de resolución (4158-D-2001) de su autoría y de Cafiero para generar un mecanismo de consulta y participación por el cual la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de Diputados puedan canalizar las inquietudes sobre la creación del ALCA aprobado en noviembre de 2001. Más allá de estos proyectos, senadores y diputados nacionales de los más diversos bloques reclamaron que el Congreso no sea marginado de las negociaciones en curso para la incorporación de Argentina al Área de Libre Comercio de las Américas (ALACA). El tema fue objeto de reflexión de un integrante destacado la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de Diputados “el ingreso o no al ALCA fue tema de debate constante y todas las posiciones respondían a los intereses políticos de las fuerzas que representaban los legisladores, en el único punto donde había acuerdo era en no quedar excluidos del debate”.

Coaliciones transnacionales con proyección interna

Se identificó dos coaliciones transnacionales que favorecieron la importación y articulación de ejes para a introducción de temas en la agenda y que representan ejemplos paradigmáticos de inserción periférica de una red o coalición transnacional

El estudio del caso ATTAC Argentina es uno de esos ejemplos. Creada formalmente en Francia en 1998, fue producto de diversas reacciones frente a la publicación de Ramonet de un artículo en el que proponía la aplicación de un impuesto a las transacciones financieras, llamada *Tasa Tobin*. Esta organización de *Le Monde Diplomatique*, se creó mediante la confluencia de centrales sindicales y partidos políticos de la izquierda francesa¹⁷⁹.

Rossi sostiene que el proceso de expansión fuera de su país de origen de ATTAC fue un proceso de cambio de escala (*scale shift*). Ello implica, básicamente, la expansión de los términos y repertorios de acción del conflicto fuera de las fronteras en las que originalmente se encuentra localizado. Este proceso se desarrollará mediante lo que McAdam, Tarrow y Tilly (2001) denominan difusión, esto es, transferencia de información a través de líneas de interacción previamente existentes (Rossi, 2008: 234-235).

¹⁷⁸ Pedidos diversos solicitados por diferentes fuerzas políticas (4 del Partido Justicialista, 2 del Frepaso y 1 de Frente para el Cambio, Partido Socialista, Frente Grande y Acción por la República)

¹⁷⁹ Entre los primeros *Solidaires*, *Unitaires*, *Démocratiques* (SUD) y *Fédération Syndicale Unitaire*, entre los segundos Partido Comunista Francés (PCF) y sectores del Partido Socialista Francés (PSF)



En 1999 se crea ATTAC Argentina. Se crea producto de tres procesos paralelos de intercambio de experiencias con Bernard Casinn¹⁸⁰: con los directores de los centros de estudios de tres sindicatos que conformaban la CTA¹⁸¹, con uno de los principales dirigentes del Partido Comunista Argentino y en su visita a Buenos Aires, con economistas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

A mediados de ese año tiene lugar la primera reunión formal con el objetivo estratégico de insertar el debate sobre la Tasa Tobin en el país. A esta primera cita asisten la Mesa de Coyuntura de la CTA (economistas de la central), economistas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y la red de economistas vinculados al Partido Comunista de América Latina. A este primer núcleo, gracias a la difusión de la existencia de ATTAC Argentina por las revistas *Le Monde Diplomatique* y *Tres Puntos*, comienzan a acercarse individuos que excedían el perfil economicista¹⁸². A sólo dos años y medio de su silencioso inicio, ya contaba con tres mil adherentes, 44 legisladores y un consejo académico entre cuyos miembros figuran Atilio Borón, Enrique Oteiza, Mario Rapoport, Eric Calcagno y Claudio Lozano. Algunos de los legisladores que formaron parte de la misma consideraban que “el prestigio intelectual de los académicos que la integraban, no sólo a nivel nacional, constituía un incentivo de peso, más allá de su esencia, para formar parte”. Producto de este proceso es que su constitución es mayormente inorgánica.

Ahora bien, según Rossi (2008) el objetivo básico en el nodo argentino fue resignificado como mecanismo de formación de activistas. Mediante el desarrollo de paneles y diversos talleres en movimientos sociales y para el público en general se intentó cumplir con este objetivo. Pese a los reiterados esfuerzos no se logró una recepción positiva en la comunidad de activistas. A decir del autor,

Las razones de ello radican en que es una acción propositiva, y por tanto debatible, así como para muchos actores, ajena y demasiado moderada. También, parece haber influenciado la imagen de ATTAC como una organización extemporánea y con patrones de distribución interna del poder que no correspondían con las expectativas de los movimientos de bases y alter-globalización. (Rossi, 2008: 247)

Ello refleja las dificultades que un proceso de cambio de escala por difusión genera en la importación de un objetivo. Entonces, intentó redireccionar nacionalmente sus intereses debido al creciente cierre de oportunidades políticas que le dieron origen, junto con lo que interpretaban como una apertura doméstica de conflictos locales¹⁸³.

En ese sentido es que paralelamente al objetivo de formación se llevó adelante uno de *lobby* parlamentario, constituyendo una comisión que actuaría como enlace con el Parlamento. Esta comisión buscó difundir la propuesta de la Tasa Tobin. En el período analizado se cumplió en parte; consiguiendo que en el año 2000 un despacho de comisión por parte de los miembros de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados. Si bien el despacho era favorable, planteaba la aplicación de la tasa, recomendaba que el órgano administrador de los fondos de ese impuesto fuera el Fondo Monetario Internacional. De modo, que se alteraba el espíritu de la idea primigenia. Cabe destacar, que en abril del 2000, desde Washington, se lanzó el Llamamiento

¹⁸⁰ Presidente de *Le Monde Diplomatique*, dirigente del Partido Comunista Francés y director de ATTAC.

¹⁸¹ ATE, CTERA y FJA.

¹⁸² Legisladores de los partidos Justicialista, Radical, Democracia Cristiana y de la Acción por una República Igualitaria, sectores vinculados a la Teología de la Liberación y agrupaciones estudiantiles universitarias.

¹⁸³ La crisis 2001-2003 llevó a esta coalición a abocarse a temas de liberalización comercial continental.

Mundial de Parlamentarios que apoyan la Tasa Tobin, firmado por 38 legisladores del país¹⁸⁴.

Un año después se declara de interés parlamentario el análisis y las propuestas presentadas por la red internacional ATTAC (proyecto de declaración 3276-D-2001)¹⁸⁵. También, en mayo de 2001, por iniciativa de ATTAC Argentina y de Mario Rapoport, una quincena de diputados argentinos de distintos partidos depositan un proyecto de Resolución planteaba que se vería con agrado que el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto, y de los organismos que correspondiese, realicen las acciones necesarias para expresar el apoyo de la República Argentina a la puesta en funcionamiento de un gravamen a las transferencias financieras internacionales de corto plazo y a las inversiones directas extranjeras de similares características al propuesto por el premio Nobel de economía James Tobin¹⁸⁶. Un diputado firmante consideró que “el proyecto de resolución, más allá de los tecnicismos económicos, tenía como propósito brindar un instrumento de política que fue desechado por desinterés o desidia de los propios legisladores, incluso por algunos de los que firmaron el Llamamiento Mundial de Parlamentarios que apoyan la Tasa Tobin”.

El otro ejemplo está dado por el accionar de Greenpeace en el país y demás organizaciones ambientales nucleadas a su alrededor.

A pocas semanas de conocerse que el Instituto de Investigaciones Aplicadas (Invap) había ganado la licitación para la construcción en Sydney un nuevo reactor nuclear para la *Australian Nuclear Science and Technology Organisation (Ansto)* coaliciones ambientalistas hicieron sentir su disconformidad.

Greenpeace y la Fundación para la Defensa del Medio Ambiente (Funam), que coordinaban una campaña integrada por más de setenta institutos y fundaciones de todo el país y América Latina denunciaron que, como la disposición final de los residuos nucleares del reactor era conflictiva para Australia, la Ansto había hecho incluir en el contrato una cláusula por la que Invap debía demostrar que contaba con una estrategia para la disposición del combustible, para su reprocesamiento fuera del territorio australiano y para su almacenamiento por tiempo indefinido en un lugar diferente de donde se emplazará el reactor. Juan Carlos Villalonga, coordinador de la campaña antinuclear de Greenpeace en la Argentina, había advertido que de cumplirse ese contrato se estaría ante una importación temporaria de material altamente radiactivo, y que tal cuestión por un lado, violaba expresamente el artículo 41 de la Constitución Nacional, que en su última parte establece que “se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”¹⁸⁷, y por

¹⁸⁴ Ayala, Bordenave, Bravo, Cafiero, Cantero, Cardesa, Carrió, Cavallero, Di Cola, Corchuelo Blasco, Correa, Cebriano, Das Neves, Fernandez, Galland, Giles, Gonzalez, Gorvein, Honcheron, Iparraguirre, Lafalla, Lanza, Macaluse, Matzkin, Melillo, Obeid, Ortega, Polino, Quiroz, Rivas, Roggero, Rosas Paz, Salim, Valdovinos, Villalba, Volando y Zacarías.

¹⁸⁵ Recientemente se presentó un proyecto de resolución (2075-D-2012) girado a la comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Diputados de la Nación, que tiene por propósito declarar de interés Parlamentario el análisis y las propuestas presentadas por la red internacional ATTAC y por diversas ONGs y movimientos sociales y solicitar al Poder Ejecutivo Nacional que a través de sus órganos competentes, participe en los foros internacionales propiciando el análisis y la evaluación sobre la factibilidad de aplicación de la Tasa Tobin.

¹⁸⁶ Proyecto de resolución firmado, entre otros, por M. Cafiero; G. Cardesa; J. Obeid; C. Fernández de Kirchner; A. Bravo; M. Ortega, A. Castro; H. Polino, G. Gallandi; R. Torres Molina; C. Raimundi; J. Vitar; J. Zacarías.

¹⁸⁷ La Procuración del Tesoro de la Nación, en su carácter de máximo organismo de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo Nacional, dictaminó con fecha 5 de junio de 2001, en expediente 16.844/01,



el otro, que, de acuerdo a la ley nacional 25.018 los criterios para el manejo de residuos radiactivos y la necesidad de definir un programa para ello requieren de la aprobación del Congreso.

No obstante la campaña de difusión y denuncia en las principales ciudades del país, el acuerdo fue sancionado en el Senado sobre tablas el miércoles 7 noviembre del 2001 como último tema del orden del día, con el apoyo unánime de todas las bancadas, después de que el senador Eduardo Menem (PJ-La Rioja), como titular de la comisión de Relaciones Exteriores, lo defendiera enfáticamente.

En su discurso, Menem lo consideró "una verdadera política de Estado que sigue nuestro país en materia del uso pacífico de la energía nuclear". Ante los cuestionamientos de esta coalición, Menem destacó que con la aprobación del convenio no se violaba el precepto constitucional en el artículo 41 *in fine*, que prohíbe explícitamente la disposición final de desechos nucleares en el territorio argentino. Al respecto, Menem puntualizó que el combustible que recibirá la Argentina ni siquiera puede considerarse residuo radiactivo.

Con posterioridad a la denuncia a la aprobación del Acuerdo Nuclear por parte del Senado, la conexión personal y la representación en la élite decisoria en la Cámara de Diputados, al margen de los actos públicos fueron los canales más explotados por esta coalición. Coalición que pasó a denominarse Renace, integrada ahora por más de 300 organizaciones ambientales, numerosos abogados constitucionalistas, colegios médicos y con apoyo internacional.

En ese sentido, la coalición consiguió materializar su demanda mediante cinco proyectos de resolución¹⁸⁸. En todos los casos se trataban de Pedidos de Informes al Poder Ejecutivo sobre la naturaleza del contrato firmado el 9 de agosto del 2001. En todos los casos se trataba también de diputados representantes de fuerzas minoritarias en la Cámara. Según un representante de Greenpeace "no es que nuestras demandas sean desoídas en los partidos mayoritarios, hay quienes incluso nos consulta, el tema es cuando la posición del partido no es la de los legisladores".

La implementación de una estrategia mediática como el caso de la manifestación de Greenpeace en las escalinatas del Congreso de la Nación desplegando inodoros haciendo alusión a la basura nuclear que habríamos de recibir de aceptar las condiciones del Contrato fue paralela a una estrategia legislativa. Las presiones en representación de intereses particulares que se ejerció sobre los legisladores fueron muchas y ciertamente eficaces.

Ello condujo a que durante abril y mayo de 2002 expusieran ante la Comisión de Energía y Combustibles de Diputados presidida por Arturo Lafalla, por convocatoria de la presidenta de la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) Diana Klein, el titular de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), José Abreata; el gerente general de Invap, Héctor Otheguy; la embajadora de Australia en la Argentina, Sharym Minahan, y representantes de esta coalición (Greenpeace, Vida Silvestre, Amigos de la Tierra y Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires), que respondieron a consultas técnicas de los diputados. Incluso, una parte de los legisladores presentó un proyecto de declaración (3689-D-2002) con el objeto de remitir el contrato, que fue rechazado.

La discusión sobre la constitucionalidad del acuerdo se centró en dos puntos. El primero fue la disquisición entre "combustible gastado" y "desecho radiactivo". El segundo se refirió a la diferencia entre "ingreso transitorio" e "ingreso permanente" de los residuos de la actividad nuclear en la Argentina. A pesar de la instancia de diálogo generada por

que el ingreso temporario de elementos combustibles irradiados para su tratamiento, no vulnera el Artículo 41 de la Constitución Nacional.

¹⁸⁸ Proyectos 6701-D-2000, 5404-D-2001, 5452-D-2001, 5708-D-2001 y 0812-D-2002.

el Parlamento, los criterios en pugna entre los expositores no lograron acercarse y entre los legisladores tampoco. Aún así algunos legisladores continuaron promoviendo la causa, formaron una coalición reunida con el fin de impedir la ejecución del Contrato presentando un proyecto de ley (4631-D-03) firmado por Lubertino, Giustiniani, Polino (Partido Socialista), Garré (Alianza 2001), Gutiérrez (Polo Social), Iparraguirre (UCR), Storero (Alianza Santafesina), Roselli (Unipersonal) y Walsh (Izquierda Unida)¹⁸⁹.

En forma paralela, otro acontecimiento que mantuvo ligada a esta coalición fue el desastre ambiental causado por el derrame de cuatro millones de litros de petróleo en el río Bariguí (afluente del río Paraná) por parte de la empresa Petrobrás en julio del 2000. El problema radicaba en que horas más tarde, una mancha de 15 kilómetros y cinco centímetros de espesor avanzaba río Iguazú abajo a un kilómetro por hora.

Más allá de las labores de la coalición en Brasil, se valió de las redes de contactos establecidas para interpelar a legisladores sobre dicha problemática. Así, con posterioridad al acontecimiento, en un lapso de días, se presentaron seis proyectos de resolución (pedidos de informes), dos de declaración y uno de comunicación¹⁹⁰ sobre diversas cuestiones relacionadas con el derrame de petróleo en el río Biraguí, reclamando indemnizaciones pecuniarias a Petrobras por los daños ocasionados en el territorio argentino (4535-D-2000) y solicitando al Poder Ejecutivo que convoque a los países miembros del Mercosur para adoptar acciones conjuntas al respecto (4468-D-2000). La contestación del Poder Ejecutivo a los pedidos de informes tuvo lugar en dos casos y en ambos con más de un mes de demora.

¹⁸⁹ A pesar de la resistencia manifestada por las asociaciones ambientales de todo el país y de sus protestas frente al Congreso, y del rechazo de buena parte de la oposición en el recinto, la Cámara de Diputados (fue defendido por el PJ y por 30 diputados de la UCR) aprobó y convirtió en ley el viernes 17 de diciembre de 2004, el acuerdo con Australia sobre cooperación y usos pacíficos de la energía nuclear, firmado en junio de 2000.

¹⁹⁰ Siete de los nueve proyectos tenían como autor, estaban firmados, un legislador de la región mesopotámica.



El proceso político institucional de la política

Introducción

Es posible afirmar que las demandas de la sociedad intentan influir sobre los legisladores y que estas se podrían definir, tal como March y Olsen (1981) hacen, como *estímulos* que actúan sobre el individuo, grupos o marcos de referencia que se evocan con estos estímulos y de réplicas o acciones resultantes.

El Parlamento dispone de una amplia red de asociaciones para cualquier elemento que se evoca. Un solo estímulo evoca un gran número de respuestas posibles, un gran número de previsiones sobre sus consecuencias, y un gran número de actitudes, preferencias y evaluaciones de estas consecuencias.

El Parlamento es un sistema de comportamientos sociales interrelacionados entre personas. Cada legislador y cada grupo de legisladores reciben compensaciones de la organización de la que forman parte, a cambio de lo cual realiza contribuciones a la misma. Cada uno de ellos continuará su participación sólo mientras que las compensaciones que se le ofrecen sean iguales o mayores que las contribuciones prestadas.

En ese contexto, la motivación de articular las demandas es una función del carácter del conjunto evocado de alternativas, las consecuencias percibidas por los legisladores de las alternativas evocadas y los objetivos individuales en cuyos términos son evaluadas las alternativas.

Por lo tanto, el conocimiento de los procesos de la política (legislativa) para la colocación de temas en la agenda pública de política internacional ayuda a entender por qué un acto de articulación de demandas tiene o no lugar y también por qué algunas soluciones son promulgadas, mientras que otros no lo son.

A partir de los hechos relevados señalados en los dos últimos capítulos, es posible identificar dos procesos interrelacionados que permiten comprender cómo el Parlamento incide en la colocación de temas en la agenda pública de política internacional. Uno desde el punto de vista de las características organizativas de la legislatura y el otro desde el punto de vista político, como se verá a continuación. La complejidad de la organización es la resultante de la primera y la adaptabilidad/autonomía es resultante de la segunda de ellas.

El proceso político de la institución interactúa en forma constante con el proceso institucional de la política y ambos están mediados por la opinión pública. Como parte y resultado de estos, los legisladores, en forma individual y colectiva arbitran los temas que van a formar parte de la agenda.

El proceso institucional de la política

La *complejidad* de la organización es la resultante del primero de los procesos que permiten comprender la incidencia del Parlamento en la colocación de temas en la agenda pública de política internacional. Tiene que ver con la multiplicación o diferenciación de las subunidades en un plano jerárquico y/o funcional, lo que no significa que necesariamente haya una correspondencia entre subunidades y funciones, y reglas de la propia organización.

La complejidad del Parlamento depende de tres variables interrelacionadas. El conjunto de elementos que contribuye a explicar el accionar del Parlamento en la conformación de la agenda pública de política internacional son los *factores situacionales*, especialmente el nivel de tensión evidente en el medio ambiente. El Parlamento, al igual que muchas organizaciones, tiene que adaptarse a los cambios en el ambiente externo.

Las *características organizacionales* del propio Parlamento también tienen un impacto en ese proceso. Básicamente, el tamaño de una organización, la distribución en comisiones, el bicameralismo, son, en parte, responsable de los procedimientos que rigen el debate. Finalmente los *incentivos de los miembros* que la componen.

En cuanto a los *factores situacionales*, sintetizando lo expuesto en los capítulos que conforman el bloque histórico, que por otra parte tenían el propósito de contextualizar el fenómeno en estudio por este motivo, se puede sostener que la principal característica del sistema político argentino fue el creciente aislamiento entre la clase política y el resto de la sociedad. Se trató de una crisis de gobernabilidad que afectó todo el período. Incluso, podría afirmarse que la misma ocultaba otra crisis: la incapacidad de la clase política para poner límites al bloque de poder económico dominante.

En consecuencia, aunque resultaba decisivo para ambos gobiernos que el régimen político posea capacidades institucionales de sostenimiento y no sólo de ejecución de políticas, la eficacia de las mismas no dependió tanto del marco en el que se las auspiciaba como de las estrategias y tácticas de los actores dispuestos a enfrentarlas o utilizarlas. El agotamiento de la base material de sustentación del modelo imperante durante el quinquenio precedente puso de manifiesto que la autonomía relativa del sistema político no era tal, quedando subordinado a los intereses de los sectores dominantes. Sin embargo, los márgenes dentro de los cuales se discutieron las alternativas al modelo hasta ese entonces vigente no eran unívocos.

En ese contexto, ningún partido político obtuvo una mayoría consolidada en el Congreso, como se mostró en el apartado referido a dicho tema, por lo que se acentuó el fenómeno del gobierno dividido y los poderes Ejecutivo y Legislativo adecuaron sus estructuras políticas ante una nueva realidad (González, 2006, p. 191). Frente a esta nueva realidad, los diversos actores políticos tuvieron mayores márgenes de maniobra debido la falta de un árbitro central. Esta situación tuvo efectos en el proceso de toma de decisiones de la política exterior.

Otro de los componentes del proceso son las *características organizacionales* del propio Parlamento. En el caso en estudio es el carácter descentralizado y fragmentado de las responsabilidades legislativas¹⁹¹ la característica organizacional más importante en lo que a la estructuración de la agenda se refiere.

La existencia, el crecimiento, y el uso de subunidades (comisiones) en una organización legislativa para ayudar en el proceso de trabajo puede ser percibido como una consecuencia natural de una carga de trabajo creciente y una complejidad cada vez mayor (Francis y Riddlesperger, 1982; Cooper, 1981). En ese sentido “resultaría inviable el trabajo en el Congreso si no estuviese conformado por comisiones especializadas, que le otorgan mayor especificidad al tratamiento de los proyectos” de acuerdo a un importante miembro de la Dirección de Comisiones.

Ahora bien, en la medida en que la responsabilidad de articular demandas y combinarlas en alternativas se divide a través de diferentes subunidades (comisiones), el Parlamento, como organización, no sólo genera múltiples puntos de acceso para influir en su agenda, sino que una de las consecuencias atribuidas a la descentralización es el uso de la negociación en las actividades legislativas (Davidson, 1981). Es decir, esta descentralización lleva a los legisladores a desarrollar estrategias para generar el suficiente apoyo para aprobar las propuestas a través de los múltiples puntos de toma de decisiones.

En ese sentido, los mecanismos institucionales seguidos para determinar la agenda de discusión son, en una primera instancia, siguiendo a García Montero (2008), la

¹⁹¹La creciente burocratización del personal legislativo ha aumentado la descentralización de la legislatura.



integración de las comisiones, el establecimiento del orden del día o de la agenda de discusión, el giro a las mismas y las fuentes de información.

Resulta innegable el hecho de que las comisiones tuvieron un papel decisivo en el proceso de deliberación y de toma de decisiones.

La asignación institucional de los miembros a las comisiones gira en torno a dos ejes. El primero de los ejes está contemplado explícitamente en la Constitución y reglamentos, y se refiere a la manera en que se designan a los integrantes de las mismas. El procedimiento, más consensuado y habitual en términos generales, aplicado en el período analizado es que el Pleno¹⁹² designase a los legisladores que conformaron cada comisión.

El segundo eje, se refiere al mantenimiento de la proporcionalidad política de la Cámara al interior de las comisiones. La asignación de puestos en las comisiones fue controlada por los dirigentes de los principales partidos (PJ-UCR) para alcanzar los objetivos colectivos del mismo y respondió siempre a la relación de fuerzas en el Pleno. Cabe recordar que en ambas comisiones el Partido Justicialista fue mayoritario con excepción de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Diputados durante el gobierno de De la Rúa, donde tendría dos integrantes menos que la Alianza (14 y 16). Ello ratifica la teoría de Cox y McCubbins (1993) según la cual el control de las comisiones es otro de los ámbitos de actuación a través del cual los líderes partidistas pueden repartir incentivos entre los legisladores y promover la disciplina.

Las comisiones cobran una gran relevancia por su capacidad de hacer de guardianes (*gatekeeping*), tanto en sentido negativo (impidiendo que un proyecto de ley sea tratado), como positivo (facilitando el paso a un proyecto), de lo que se aborda en el pleno¹⁹³. Por lo tanto, son instancias fundamentales para el control de la agenda. Sin embargo, antes de que los proyectos pasen por las comisiones para que éstas los analicen y ofrezcan su informe existen prerrogativas institucionales que influyen sobre la actividad legislativa, facilitando que el paso por una comisión sea obviado en el proceso legislativo o viceversa.

La Secretaría Parlamentaria¹⁹⁴, constituida por un grupo de expertos¹⁹⁵ que, en base al contenido del proyecto y el reglamento interno¹⁹⁶, realiza una lectura preliminar y sugiere un primer esbozo de giro, así sucedió en todos los casos relevados. El proyecto que la Dirección de Secretaría da ingreso se publica en el Boletín de Asuntos Entrados (BAE), donde figura todo lo ingresado hasta 12 horas antes de ser tratado. Este representa la primera aproximación para los legisladores ya que en el mismo figuran su ingreso (fecha) y giro (competencia) simple o conjunto. Cuando hay sesión de Cámara el boletín es aprobado y eso le da entidad para ser tratado. Por ende, lo que aprueba el giro en sí mismo es el propio cuerpo al aprobar el Boletín de Asuntos Entrados¹⁹⁷. “Hay un juego de doble nivel entre burocracia y política constante. Los bloques políticos siguen atentamente el giro planteado en el BAE cuando el proyecto amerita su intervención como fuerza política” así lo describe el responsable de dicha secretaría.

¹⁹² El Pleno puede delegar esta facultad al presidente.

¹⁹³ Sobre este aspecto se discutirá en el capítulo siguiente.

¹⁹⁴ El Secretario Parlamentario, funcionario designado por el cuerpo con rango igual a un diputado, convalida todos los documentos del cuerpo que firma el presidente. Recibe el giro preliminar de los expertos, lo aprueba y va al BAE.

¹⁹⁵ Los expertos eran todos funcionarios de carrera.

¹⁹⁶ También basado en la experiencia previa, esto es, el giro que tuvo en otro período un proyecto de características similares.

¹⁹⁷ Es posible acceder a los BAE, no es posible acceder a todas las versiones taquigráficas de la votación.

El giro se realiza a todas las comisiones pertinentes y son estas o, más exactamente los bloques políticos los que trabajaban en pos de que el desarrollo del proyecto se dé en una u otra comisión según su conveniencia, puesto que en comisiones de igual rango o área de cobertura (Comisión de Relaciones Exteriores y Culto y Defensa) existen variaciones en su composición política que pueden determinar que una u otra sea la comisión de primera competencia¹⁹⁸.

Cabe destacar que la propia división del trabajo al interior del Parlamento divide ésta en subsistemas en interdependencia, relación que funda la unidad de la organización, pero que no es sólo funcional sino también psicológica, pues al margen de las comisiones (grupos formales) que se crean producto de la división del trabajo, también existen bloques políticos (grupos informales) que por cierto también generan sistemas normativos, los cuales son impuestos por estos para que sus miembros se conformen a sus contenidos.

Cuando un proyecto fue asignado en forma conjunta y tuvo como cabecera a la Comisión de Relaciones Exteriores, una vez acordado el tratamiento y aceptada una unión viable, se informó a la otra comisión y se le hizo partícipe del plenario. Se trató, siempre, de evitar tener un dictamen por mayoría y otro por minoría. Para ello, en caso de asignación conjunta, independientemente de la comisión que se integró, los legisladores se movieron por pertenencia al bloque partidario. Esto tiene lugar porque si el proyecto fue aprobado en la Comisión y luego girado, y la comisión con competencia de segundo orden plantea objeciones (dado que los tratados pueden ser aprobados o rechazados, pero no modificados) puede que el proyecto sea rebatido en esta comisión y no tenga curso.

El grado de participación ha sido compartido por ambas cámaras en este período. Donde, si bien la elaboración del orden del día correspondía a una comisión integrada por los portavoces de los bloques políticos parlamentarios y miembros de la directiva, se permitía la participación de todo el Pleno, ya que fue consultado acerca de su aprobación o rechazo¹⁹⁹.

Si bien el giro a las comisiones “siempre respondió a criterios normativos” según el representante de la Dirección de Comisiones, de los 127 proyectos de ley que se sancionaron y promulgaron, 119 tuvieron la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto en el Senado como comisión de primera competencia y cámara de origen. Cabe recordar que sólo 9 de los 127 no tuvo como autor al Poder Ejecutivo.

Otra consecuencia importante de una legislatura descentralizada, como la analizada, es una especialización en términos de áreas de labor. Subunidades legislativas, así como legisladores se especializan en el fin de adquirir conocimientos necesarios para la toma de decisiones, para construir la capacidad necesaria para hacer frente a los problemas (Cooper, 1981). La ironía es que ambas comisiones no estaban integradas por legisladores especializados, no al menos en lo referente a su formación²⁰⁰, pero en el establecimiento del programa y la especificación de las alternativas políticas en la comisión, resultaban influenciados por actores políticos y fuentes de información que los diferenciaban de legisladores no especializados.

En particular, los legisladores que integraron estas comisiones parecían mucho más inclinados a confiar en el apoyo prestado por el personal legislativo que disponían,

¹⁹⁸ Según reglamento el proyecto tiene que estar dictaminado por todas las comisiones a las que fue girado.

¹⁹⁹ La aprobación de la mitad más uno de los presentes la mayoría es la requerida en ambas cámaras (moción de preferencia art. 130 RIHCDN y art. 149 RHSN).

²⁰⁰ Bajo el título “otros rasgos interesantes” del apartado El Parlamento se abordó la formación de los legisladores.



especialmente en lo que se refería al monitoreo y evaluación de información sobre la evolución de la política, la estructuración de las audiencias legislativas, la formulación de alternativas de política, y la negociación de compromisos. La influencia del personal puede ser directa: los ayudantes pueden actuar como "emprendedores de políticas", descubrir o ayudar a crear oportunidades para la participación (Price, 1971). O la influencia del personal puede ser indirecta: a partir de filtros de información para el jefe. En cierta medida, el personal de los legisladores es la fuente más importante de información. Esa información no sólo se refiere a el contenido real de las propuestas de alternativas legislativas, la magnitud y las causas de los problemas que estaban destinados a atender, y su probables efectos en la sociedad, sino también a la información sobre las posiciones de otros actores políticos sobre la legislación pendiente y sobre el probable impacto de la legislación sobre las perspectivas de reelección o de carrera.

La distinción entre la información sobre o de política (*policy*) y la información política (*political information*) es, generalmente, borrosa y los canales de flujo para los dos tipos de información no difieren sustancialmente.

Se puede sostener que se trata de un modelo de tres etapas, donde el flujo inicial y principal de información provenía del medio ambiente que rodea la comisión a el personal de los legisladores que la integraban y a continuación, por parte del personal especializado a los legisladores. En ese sentido, se debe especificar que el nivel de recursos de personal existentes en el momento del estudio favorecía ciertos legisladores, como el caso de Menem, que por su antigüedad en el cargo y trayectoria, presidente de la comisión en el Senado durante tres gestiones diferentes disponía de un equipo más solvente que aquellos legisladores recién iniciados. Este se erguía como "el legislador con mayor experiencia y expertise en la temática, no sólo por su carrera personal como legislador sino por la cercanía al ex presidente" coincidían la mayor parte de los legisladores entrevistados como el personal permanente del cuerpo.

Entonces, la composición heterogénea del cuerpo, en términos de comisiones de temática similar pero no iguales, atravesada por bloques políticos con diferencias internas y externas y la superposición de actividades administrativas y políticas, como fuentes de información, en un claro juego de doble nivel entre burocracia y política en forma constante son dimensiones organizativas que inciden en el proceso conformación de la agenda por parte del Parlamento.

Finalmente, pero no menos importante, los legisladores individuales, *los miembros*. Llegan a una organización con una estructura previa de preferencias y objetivos sobre la base de la cual toman decisiones. Así, los objetivos individuales no son datos menores ni iguales a los de la organización, sino que pueden modificarse por medio de distintos procedimientos.

Los factores de situación constituyeron claramente una fuente importante de indicios para el legislador, pero no fue la única. A su vez, en una organización compleja como esta, el legislador fue receptivo de indicios asociados a las características de la organización y la jerarquía formal. Finalmente, un número importante de indicios fueron resultado de motivaciones personales. Y la motivación está entrelazada con la oportunidad.

En este caso, interesa subrayar que las motivaciones personales que llevaron a los legisladores a aceptar ciertas demandas y apoyarlas en detrimento de otras respondieron a valores asociados a las consecuencias percibidas de su accionar. Entre estos, dos se destacaron más: la identificación con un colectivo por un lado, y la estabilidad y oportunidades de carrera por el otro. Punto este último abordado en el capítulo El Parlamento, donde se remarcó que una considerable cantidad de legisladores

que se desempeñaron en ambos cargos daría cuenta que la banca de diputado es, en muchos casos, un escaño previo para acceder a la banca de senador nacional, pero que no obstante, ambas son un paso previo para cargos ejecutivos.

Las oportunidades de carrera están relacionadas con la forma en que los legisladores se relacionan con entidades externas tales como el ejecutivo y los grupos de interés.

Es difícil para cualquier organización funcionar con una parte considerable de sus miembros renovándose cada dos años, como ha sido el caso del Parlamento. Para entender por qué los legisladores deciden formar parte de esta instancia, intentar ascender, o abandonarla, es necesario tener presente las posibilidades de carrera integradas a las estructuras legislativas.

Es claro que la estabilidad de la pertenencia en el cuerpo legislativo es el resultado de las oportunidades profesionales que ofrece este a los miembros de servicio en él. El nivel de estabilidad de la pertenencia es una función de las perspectivas de avance en su carrera y posicionamiento político más allá del cuerpo y los incentivos para permanecer en él. El caso más sintomático es el de Jaunarena que vocal de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de Diputados (2000-2001) pasó a ser Ministro de Defensa en la gestión siguiente.

La estabilidad de la pertenencia se puede dividir en tres componentes principales. El primero es el nivel de remuneración y beneficios que un miembro recibe²⁰¹. Este componente determina si un legislador puede considerar el servicio legislativo como una opción de carrera de tiempo completo. Los legisladores, más allá de las declaraciones juradas presentadas, no consideraban los ingresos percibidos insuficientes. Varios legisladores, casi todos los entrevistados, coincidían en la afirmación según la cual “entre las motivaciones que me impulsa, el dinero es el último”. No obstante en este período, por un lado, tuvo lugar un hecho de corrupción en torno a la sanción de la Reforma Laboral a partir de supuestos sobornos que cubrió de sospecha los 69 legisladores que integraban el cuerpo. Por otra parte, con algunas diferencias y similitudes, se intentó establecer mecanismos de control del manejo financiero de los partidos políticos, disponer de un sistema de financiamiento público de los partidos, con prescindencia de aportes privados. Ejemplo de ello fueron las propuestas de los legisladores Mouriño (PJ), Zuccardi (Frepasso), Calvo (UCR) entre otros, aunque su recepción fue mínima.

El segundo componente es el tiempo que el Parlamento demanda de sus miembros, entendido aquí como el número promedio de días de sesión por año y la cantidad de comisiones entre las que distribuye ese tiempo. Si bien, como sostuviese la secretaria de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de Senado “la cantidad de reuniones a las que asiste un legislador no es un indicador de su compromiso con el rol que desempeña, la cantidad de expedientes que se despachan no refleja el contenido de los mismos ni el trabajo requerido para lograr que se despache”, puesto que “la sesión es el fin del proceso legislativo y no representa la complejidad del trabajo legislativo minimizarlo a ese hecho”, el número fue relativamente bajo. La Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado se reunió en todo el período relevado, según consta en el libro de actas llevado a tal efecto, sólo en 23 ocasiones. En cuanto la cantidad de comisiones entre las que los legisladores distribuyeron ese tiempo, tanto los diputados como los senadores de las comisiones analizadas formaban parte de otras comisiones, en promedio no menos de cinco por legislador.

El tercer componente es el personal de apoyo, ya que este contribuye a la capacidad de los legisladores para desempeñar sus funciones legislativas con eficacia. En el caso en

²⁰¹ Bajo el título “otros rasgos interesantes” del apartado El Parlamento se consideró este tema.



estudio, los asesores son rotativos constantes y su tarea es meramente coyuntural²⁰². La visión a largo plazo, que trasciende la durabilidad del ciclo político de cada legislador, implica ingresar en un plano político donde el asesor no tiene lugar, ya que esa visión se construye y estructura desde el partido que representan los legisladores. La política toma cuerpo por encima de la racionalidad intelectual de los expertos y a lo sumo, implica a los expertos de los partidos más que a los de los legisladores. “Los asesores son netamente políticos (no hay un cuerpo permanente como en Estados Unidos), pero las decisiones políticas los trascienden, incluso al propio legislador, ya que las mismas emanan del centro de la fuerza política que conforman” remarco un miembro de la Secretaría de la Comisión de Relaciones Exteriores de Diputados.

Un aspecto notorio vinculado a la estabilidad y oportunidades de carrera es el reclutamiento de los legisladores y la reelección de los mismos. Aspecto que se considerará, entre otros, a continuación.

El proceso político de la institución

Desde el punto de vista político la resultante que permite comprender cómo el Parlamento incide en el proceso político de la política (legislativa) para la colocación de temas en la agenda pública de política internacional es la *adaptabilidad/ autonomía*.

Esta es una capacidad organizacional adquirida y, en un sentido general, es una función de la antigüedad (tiempo) de la organización y de su adaptación al ambiente y está vinculada al grado de influencia o impacto en la misma de grupos o fuerzas sociales externos. Una baja autonomía hace más “permeable” al ingreso de grupos sociales movilizados y que no sea capaz de resistir el impacto estas fuerzas. La situación inversa, es decir, una alta autonomía produce un efecto de moderación y hasta de “reducción” de los canales de entrada.

La adaptabilidad/autonomía del Parlamento para la articulación y combinación de intereses por parte de los legisladores está fijada por la interacción de tres dimensiones condicionantes: la cohesión y disciplina partidaria, la llamada *territorialización* de lo político y la delegación legislativa. Estas, si bien tienen una lógica propia, en la praxis suelen aparecer combinadas.

Los legisladores individuales llegan a una organización con una estructura previa de preferencias, lo hacen a través de serie de pautas de reclutamiento parlamentario que los ubica dentro de un colectivo (partido político). Las reglas electorales argentinas ponen la decisión de la reelección del legislador en manos del gobernador provincial o de los jefes partidarios locales más que en las de los votantes del distrito. Esto limita la capacidad de los legisladores de desarrollar una carrera legislativa profesional, reduce sus incentivos para especializarse y para desarrollar instituciones legislativas fuertes y promueve la delegación de acuerdos políticos cruciales a acuerdos laterales entre la rama ejecutiva nacional y los gobernadores provinciales (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2010).

En este período (desde 1983 en adelante), coexisten una pauta centralizada de reclutamiento parlamentario y una baja tasa de reelección de los legisladores. Respecto esto último, cabe destacar que el fenómeno estuvo asociado en particular a características institucionales del sistema de gobierno y tenían que ver con el formato institucional “presidencialista” vigente en el país (que se replicaba a nivel de las provincias) en ese entonces, que otorgaba mayor recursos de decisión y visibilidad a los cargos ejecutivos en detrimento del legislativo y a la fuerte influencia del presidente (o el gobernador a nivel provincial) en la definición de las candidaturas y la formación de

²⁰² Las reuniones de los asesores son obligatorias y dependen del número de expedientes.

las listas²⁰³. La baja tasa de reelección de los legisladores contribuyó a que los integrantes de las comisiones tratadas sólo formaran parte de un mandato legislativo.

Los legisladores que conformaban las comisiones analizadas, a su vez, formaban parte de bloques en función de su afinidad, es decir, en base a la ideología o ciertas afinidades electorales. Afinidad ideológica, entendida como un sistema de creencias y valores compartidos por los miembros del grupo que lleva a que todos los integrantes actúen de manera similar en un variado conjunto de temas específicos (Morgenstern, 2002). Resulta claro que cuanto mayor es el nivel de acuerdo ideológico, más cohesionado va a ser el bloque de legisladores. Cuanto mayor es la extensión en que son percibidos los objetivos como compartidos entre los miembros del bloque, más fuerte es la tendencia del legislador a identificarse con el bloque y viceversa

Por lo tanto, la unidad de los grupos de legisladores depende de dos factores: la cohesión y la disciplina. Tsebelis (1998) aclara conceptualmente una importante distinción,

...la cohesión se refiere a la diferencia de posiciones dentro de un partido antes de que se lleve a cabo la discusión y la votación dentro del partido. La disciplina partidaria se refiere a la habilidad de un partido para controlar los votos de sus miembros dentro del Parlamento. (Tsebelis, 1998: 316)

Esa disciplina partidaria es la que permite mantener la cohesión de los legisladores, especialmente a partir del control que el partido tenía de las nominaciones de candidatos. Como sostienen Cox y McCubbins (1993) los legisladores oficialistas tienen incentivos para apoyar la agenda del gobierno ya que el fracaso del Poder Ejecutivo ponía en riesgo la reelección de los legisladores en sus distritos. Muestra de ello puede observarse en los capítulos precedentes; solamente para ejemplificar este punto de forma ilustrativa es posible señalar que la disciplina partidaria dentro del oficialismo llevó a que los proyectos de ley del Ejecutivo tuvieran la tasa más alta de sanción, incluso de los 37 proyectos de ley sancionados en el 2001, 19 se sancionaron en una única sesión el 24 de octubre y 11 en la del 27 de noviembre. Como sostuviese un miembro de la Secretaría Parlamentaria, en base a su experiencia “la visión a largo plazo, que trasciende la durabilidad del ciclo político de cada legislador, implica ingresar en un plano político donde sólo tiene lugar la visión que se construye y estructura desde el partido”.

Por otra parte, como bien señala Benton (2003) el Poder Ejecutivo Nacional convive con líderes provinciales, por lo que las políticas públicas centralizadas coincidían con la atención a intereses locales. De manera tal que la fortaleza de los liderazgos nacionales y provinciales no son mutuamente excluyentes. Aunque claro está que, para lograr el éxito de un determinado plan de gobierno nacional resulta fundamental contar y mantener el apoyo de los líderes partidarios provinciales (Jones y Hwang, 2007). Así, dentro de los denominados grupos de interés asociativos se encontró, entre otros, sectores productivos representantes de las distintas economías regionales que intentaron, especialmente a partir de la figura de los senadores elegidos por la provincia donde éstas estaban ubicadas, articular sus intereses ante los avances del comercio internacional. De manera tal que, mediante la conexión personal con el legislador representante de su distrito se impulsaron proyectos de comunicación y declaración con

²⁰³ La ausencia de institucionalización partidaria se tradujo en una fuerte autonomía de los distritos electorales (provincias). En efecto, en cada distrito, el partido no solo contaba con una cierta autonomía estatutaria, sino que lo más importante, tenían capacidad de seleccionar en forma más o menos autónoma sus propias autoridades políticas y partidarias.



el objeto de resguardar su actividad productiva. Por ejemplo, medidas de protección para la industria del acero, al sector de la industria oleaginosa, a la producción de especias y aromáticas de nuestro país se desarrolla en las provincias de Salta, Catamarca y Tucumán, especialmente en los Valles Calchaquíes, a las industrias textiles radicadas en la provincia de La Rioja, a la producción de miel de Argentina, la producción de limones provenientes de Tucumán y Salta, entre muchos otros.

Morgenstern (2002) entiende que en esa dinámica de la “política legislativa”, inciden, al menos, tres factores: las *estructuras*, las *reglas* y los *incentivos*. Elementos en constante interacción.

En cuanto a la estructura, recientes estudios politológicos dan cuenta de una acentuada descentralización de la decisión político-partidaria desde lo nacional hacia lo local. Esto ha sido traducido por autores como Moscoso (2009) como el fenómeno de *territorialización de la política*, condicionante, en términos de oficialismo u oposición de los legisladores nacionales con respecto al distrito que representan, que condicionó a su vez la iniciativa legislativa de los mismos. A los ejemplos mencionados un párrafo arriba se le puede sumar los proyectos de legisladores patagónicos referidos a la COPLA o la de los legisladores de la región mesopotámica por los derrames de petróleo en el río Barigüí.

Las reglas se refieren a la normativa electoral para acceder al Congreso. En el caso en estudio, son los líderes partidarios provinciales y gobernadores quienes dispusieron del armado de las listas de candidatos, resultando estas últimas piezas claves en las carreras políticas legislativas.

Finalmente, los legisladores enfrentan pocos incentivos para desarrollar una carrera legislativa prolongada. Como consecuencia, se produce una merma en la iniciativa y efectividad legislativa y la necesidad de satisfacer a sus referentes políticos, los gobernadores, rápidamente. Los proyectos de declaración de Diputados firmado por los legisladores de Formosa, solicitando al Poder Ejecutivo Nacional la ejecución de un puente internacional entre Clorinda y la ciudad paraguaya de Lambaré, proyectos solicitando se revierta la medida de cierre de fronteras aplicada en virtud de la fiebre aftosa aplicada por la República de Chile, presentado por los legisladores de Tierra del Fuego, entre otros, rubrican lo dicho.

Por lo tanto, los legisladores moldean las carreras políticas y destinos electorales como resultado de la prevalencia de una lógica intra partidaria, que en la mayor parte de los miembros componentes de las comisiones analizadas muestra una escasa continuidad en su puesto. Al mismo tiempo, la condición política provincial en términos de oficialismo u oposición condiciona la iniciativa legislativa de los mismos. Según lo señalado por un legislador que representó tanto al oficialismo como a la oposición en el período analizado “la oposición comprende que la agenda planteada es la del Ejecutivo. Los legisladores opositores solicitan, no obstante ser minoría, que sus proyectos entren en los temas a tratar por la comisión. Sin embargo, no siempre son considerados por considerar que son contrarios a los lineamientos oficiales de la política exterior”. Así, la productividad legislativa, sujeta a ambos condicionantes, alienta o desalienta el proceso de conversión de demandas en función de los mismos.

Por lo tanto, una primera forma de articulación y combinación de intereses se desprende de la interacción entre la disciplina intra partidaria y esto que se ha denominado territorialización de la política.

Mediación de la opinión pública

Las opiniones de los ciudadanos desempeñan un papel en la configuración de resultados de las políticas, incluso en la política exterior. Sin embargo, aunque la literatura sobre la

opinión pública y la política exterior ha hecho grandes progresos en las últimas décadas, los estudiosos no han llegado a ningún consenso en torno a lo que el público piensa con respecto a la política exterior.

No obstante ello, además de considerar las características organizativas y políticas del Parlamento, se incorpora un tercer factor estratégico, los medios de comunicación. Estos desempeñan un papel fundamental en la formación de las actitudes del público acerca de, y su influencia en, la política exterior.

La erudición científica más política reduce el papel de los medios a una “cinta transportadora” que pasivamente transporta puntos de vista de la élite (Jentleson 1992). Por el contrario, una literatura paralela en comunicación política (Kuypers 1997, Graber 2002, Paletz 2002) detalla los procesos mediante los cuales los medios de comunicación dan forma a opiniones políticas. Sea como fuere, se debe reconocer las interacciones entre el público, los legisladores y los medios de comunicación, puesto que estos actores son interdependientes y que la atención exclusiva a uno o dos de los tres puede distorsionar la comprensión de los procesos mencionados.

La mayoría de las veces, el público es fundamentalmente incidental al proceso de la política exterior. La opinión pública luce latente e inactiva, dejando a los dirigentes políticos las manos libres, en la mayoría de las circunstancias, para llevar a cabo la política como mejor les parezca. Los legisladores consideran que existe cierta desaprensión respecto a las relaciones internacionales y lo que el país hiciese en ese ámbito. Tal vez por falta de conocimiento o por desinterés, pero los legisladores reciben muy pocas demandas de la sociedad, al menos en forma directa. Es poco lo que la sociedad demanda en materia de política exterior.

La cuestión de la capacidad de información del público es una base fundamental subyacente. Los ciudadanos por lo general se encuentran en desventaja significativa de información respecto de los legisladores, pero compensan esa desventaja mediante el empleo de claves heurísticas que les permiten adoptar juicios razonados con pequeñas cantidades de información. En ese contexto, los ciudadanos, en lugar de recopilar y evaluar mucha información pertinente a una decisión, simplemente adoptaban la elección hecha por alguien más. En resumen, el procesamiento cognitivo implicado en el juicio político se delega.

Sin embargo, en determinados casos, las cuestiones de política exterior “activan”²⁰⁴ la atención del público, proceso por lo general provocado por el debate de la élite política y cobertura de la prensa, haciendo hincapié en los marcos compatibles con una comprensión de intereses públicos. El proceso de activación se inicia cuando los comentaristas, expertos y legisladores se desvían de la posición del gobierno sobre la política exterior, siempre teniendo presente, como sostuviera un legislador que “la participación de los medios de comunicación en la divulgación de la labor legislativa es proporcional al interés que genera un tema en la sociedad”. Esto obliga a los legisladores a involucrar al público con el fin de obtener apoyo en el tema. En ese sentido, como dicho legislador señalara “la periodicidad de los legisladores se compensa con el tratamiento que un tema tiene en la sociedad o una parte de la misma. El legislador articula y la sociedad es la que propone y/o acompaña”.

Esa activación es producto de dos distinciones. Por un lado, la distinción entre la opinión pública sobre la política exterior en general, por una parte, y la opinión pública en relación con conflictos o crisis, por el otro. Por otro lado, la distinción entre el corto plazo frente a largo plazo en la dinámica de opinión pública.

²⁰⁴ Algunos eruditos y periodistas han argumentado que los últimos cambios técnicos, que culminaron en ciclos de noticias 24 horas al día, han modificado de manera fundamental la relación entre opinión pública y la política exterior; un fenómeno conocido comúnmente como el “efecto CNN”.



Con respecto a la primera distinción, mientras que el público no mantuvo estrecha sintonía con detalles de la política internacional pero que dieron lugar a proyectos legislativos como los proyecto de declaración (6379-D-2000) solicitando al Poder Ejecutivo el inmediato restablecimiento de las partidas con destino a las misiones diplomáticas y consulares de nuestro país en el exterior para promover el refuerzo de las asignaciones a la Fundación Export.AR o aquellos (3983-D-2001) expresando preocupación por la decisión adoptada por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) del Estado español de suspender los servicios aéreos internacionales y de cabotaje prestados por Aerolíneas Argentinas, si lo hizo con temas como el ALCA o la participación del país en el escenario internacional pos 11-S.

En cuanto a la segunda, en el corto plazo, el público tiende a reunirse detrás de las iniciativas presidenciales de política exterior, dando así a los presidentes una considerable influencia sobre la opinión pública. Las opiniones de la sociedad recolectadas por los medios masivos de comunicación apenas conocida la licitación para la construcción en Sydney de un nuevo reactor nuclear ganada por parte del Instituto de Investigaciones Aplicadas (Invap) así lo manifiestan. Sin embargo, en el largo plazo, la opinión pública se muestra más activa. Después de todo, cuanto más exposición tuvo un tema o más prolongada fue esta exposición, mayor resulta la oportunidad para que el público acumule suficiente información para superar o al menos reducir su desventaja informativa. Semanas después de conocerse esa misma noticia y producto de la campaña pública de las organizaciones ambientales, la opinión de la sociedad se modificó. Mucho más lo hizo a medida que pasó el tiempo.

En definitiva, el Parlamento se ve afectado en la conformación de la agenda de política exterior por la mediación de la opinión pública, y por lo tanto altera los incentivos de comportamiento. Es necesario establecer una premisa adicional en ese sentido, que es la referida a la relación entre la opinión pública y el partidismo.

En términos más generales, cuando la opinión pública fue lo suficientemente diversa respecto de un tópico, el impulso electoral alentó a los legisladores y los partidos a enfatizar las diferencias en la opinión pública, haciendo más probable que una postura partidista prevalezca. Pero en los casos en que hubo un consenso público fuerte, entonces no se observó diferencias partidarias significativas. Una opinión ampliamente compartida, sostenida por un sentido de patriotismo, que tendió a silenciar las diferencias partidistas e ideológicas. Modelo de ello fue la considerable cantidad de proyectos de repudio hacia la política exterior norteamericana post 11-S o de desaprobación al voto de condena a Cuba. “La coyuntura política acelera o desacelera el tratamiento de un tema, y en eso es determinante los medios masivos de comunicación” sostuvo un legislador ciertamente mediático.

Conversión de demandas

El proceso que lleva a un problema a incorporarse a la agenda pública de política internacional está integrado por un conjunto complejo de pasos, actividades y situaciones interconectadas que hacen que una cierta demanda sea calificada como problema público y, a partir de ello, una intervención orientada a resolverlo sea considerada. Este complejo proceso se concentra analíticamente en lo que ocurre en el sistema político y no en los aspectos sustantivos de la política pública específica.

La evidencia empírica tiende a mostrar que los problemas que se incorporan a la agenda son aquellos que capturan la atención o están en la esfera de interés de quienes ocupan las posiciones formales de poder o están alrededor de ellos. Dado que sólo unos pocos problemas son abordados y que variados actores influyentes desarrollan estrategias similares para capturar la atención de los legisladores para con los problemas que ellos

promueven, los problemas que tienen más probabilidades de incorporarse a la agenda son aquellos que, por un lado, muestran fundadamente una necesidad impostergable de intervenir, como por ejemplo pueden haber sido temas tales como el ingreso de tropas o el derrame de petróleo en el río Barigüí y las consecuencias que este podía generar, que por su urgencia fueron receptados rápidamente; y, por otro, tienen reales posibilidades de ser abordados con relativo éxito, atendiendo a los recursos disponibles para abordarlos, y posibilidades de solución, en este registro se podrían ubicar muchos de los tratados bilaterales sobre educación o intercambio científico.

En ese sentido, toda demanda es codificada o traducida a un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharla o tratarla. En cierta manera, como sostienen Meny y Thoenig, se politiza publicitándose (1992: 124). La demanda con posibilidades de incorporarse a la agenda es la traducida en los términos de acción política y pública. El conocimiento de este código conforma un capital cultural para su poseedor.

Pero incluso colmados estos requisitos de competencia y buena codificación en la demanda, los legisladores pueden rechazar la inclusión del tema en la agenda en forma abierta o utilizando ciertas tácticas de desactivación, bloqueo, desacreditación de demandantes, etc. La “interpretación del problema determina extensamente el sistema de actores que será movilizado en la lucha política” según Jobert (2004: 35).

Por otro lado, el problema es cómo se jerarquizan los problemas que afectan a los ciudadanos. La construcción de alternativas es un proceso desestructurado y en el que los aspectos técnicos tienen mayor cabida. En este proceso los promotores de las iniciativas expresan sus argumentos con la idea de persuadir a los diversos grupos de especialistas y, de esta manera, legitimarla y ganar apoyo en estos grupos. Las audiencias públicas tanto por el tema de la deuda como por las controversias en torno a la licitación ganada por Invap fueron una clara muestra de ese cometido. El resultado del proceso lleva a que algunas propuestas entren en hibernación y eventualmente a reactivarse tiempo después, a que otras sean descartadas, y las que sobreviven entren en un proceso de revisión, reformulación e integración. Además, y ratificando ese sentido, como remarcaran funcionarios de la secretaría de ambas comisiones en cuanto al tratamiento de proyectos “los del Ejecutivo no caducan, como mucho son pospuestos”.

Muy raramente una propuesta sobreviviente que pasa a integrar la agenda de decisiones se mantiene inalterada desde su formulación hasta su tratamiento y posible transformación en política pública.

Además de la aceptación por la comunidad de especialistas, el otro criterio que permiten a una iniciativa resistir al arduo debate y confrontación es la anticipación de futuras restricciones u objeciones. Se refiere a que la iniciativa debe aportar suficientes elementos que muestren que es capaz de superar restricciones y objeciones. La primera de las restricciones es que la propuesta debe mostrar costos aceptables, es decir que los costos que involucra implementarla están dentro de rangos que razonablemente pueden abordarse con el presupuesto público. La segunda objeción que la iniciativa debe anticipar es que debe tener aceptación para un público amplio, lo que implica que la alternativa debe sumar apoyos y evitar rechazos. Las propuestas que sobreviven son las que satisfacen los criterios señalados.

Ahora bien, la respuesta favorable puede tener distintos grados de compromiso gubernamental: mandar una señal simbólica; invocar un imponderable para escapar de la acción; postergar el examen de un problema (acción en la que se destaca la creación de comisiones de expertos); establecer un procedimiento para el tratamiento del problema, pero sin compromiso en cuanto al contenido; reglamentar una pequeña parte del problema que ostente un valor simbólico, pero no atacando su fondo. Por tanto, los legisladores, en la determinación de su agenda, utilizan tanto recursos concretos como



proyectos de leyes, y mayoritariamente, simbólicos (proyectos de declaración y resolución), con el fin de generar consensos y administrar disensos, habida cuenta del carácter potencialmente conflictivo de las demandas.

En el proceso político los promotores de las iniciativas sobrevivientes buscan apoyos a sus propuestas y/o bloquear las iniciativas que pueden afectar negativamente sus intereses. En ello, los promotores entran en una fase de intercambios, orientados a construir coaliciones con la finalidad de agregar recursos de poder a la iniciativa que promueven. Estos intercambios están gobernados por el arte de la negociación y en él los negociadores transan sus apoyos: el apoyo a una cierta iniciativa puede llevar implícito un precio tácito, de apoyar, en otro momento, una propuesta impulsada por el actor de quien se recibió el apoyo. Si bien no vinculadas a la política exterior en forma exclusiva, ese doble juego de apoyos se manifestó entre propuestas de legisladores del Frente Grande y, en menor medida, de los desprendimientos del Frepaso ante reclamos de la CTA y el apoyo de esta ante proyectos de los otros. También puede ocurrir que haya legisladores dispuestos a entrar en la discusión de las alternativas aunque no tengan intereses directos comprometidos, motivados por el deseo de aumentar el precio por su apoyo.

Así, el proceso político alienta el surgimiento de conductas estratégicas en que los legisladores se mueven buscando aumentar la probabilidad de satisfacción de sus intereses, al mayor nivel posible. Aunque los promotores están constantemente buscando apoyos para su propuesta, sus posibilidades de obtenerlo aumentan considerablemente cuando hay un clima político favorable. Como se dijo, el clima político es un concepto difícil de precisar, operacionalizar y exponer, aunque fácil de entender para quienes participan de las redes de poder e influencia. Incluye el conjunto de predisposiciones y percepciones que los actores de poder tienen respecto de la variedad de temas de la agenda pública, la urgencia de un problema particular, la bondad y aceptabilidad de las propuestas en discusión, y la probabilidad que ellos le asignan a que una iniciativa sea decidida favorablemente.

Puede ser que la opinión expresada por un personaje u organización de alta relevancia social y de reconocida autoridad moral, de conocimiento o similar, atraiga la atención hacia un problema que estaba recibiendo escasa atención y con ello cambie las percepciones y predisposiciones prevalecientes entre los actores de poder. También puede suceder que un hecho político, como un cambio en el gabinete ministerial o una situación equivalente, genere una situación favorable para abordar un cierto problema. El alejamiento del Ministro Cavallo y autoridades que impulsaba un cierto cuadro de prioridades en la agenda como la forma en que se negociaría con el ALCA, puede ser visto como un ejemplo.

El clima político, como todo clima, es variable y el proceso político de la institución interactúa con el proceso institucional de la política mediado ambos por la opinión pública. Ese será el foco de análisis del capítulo siguiente.

Ahora bien, aún cuando los problemas (demandas) se han incorporado a la agenda pública hay un intenso proceso que lleva a que sobre algunos de ellos los tomadores de decisiones en el sistema político estén dispuestos a generar una intervención de política pública. Birkland (2005) señala que probabilidad que un tema suba en las prioridades de la agenda se establece en función del tema mismo, los actores que se involucran, las relaciones institucionales y, a menudo, azarosos factores sociales y políticos que pueden ser explicados, pero que no pueden ser replicados, ni predichos.

En conclusión, las prioridades de la agenda sistémica, de una naturaleza más abstracta y general, presentan mayor amplitud en extensión y dominio que la agenda de gobierno y no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales,

estando abierta la posibilidad que existan discrepancias considerables entre ambas. En este sentido, Cobb y Elder llegan a aseverar que se podría plantear la hipótesis general que a mayor disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político.



La agenda internacional como instancia en la política exterior

Procesos en interacción

El proceso político de la institución interactúa con el proceso institucional de la política y ambos están mediados por la opinión pública. Se supone que el rol de legislador se puede caracterizar como un fin en sí mismo o como un medio para cumplir los objetivos de la política. Del mismo modo, la política puede ser perseguida como un fin en sí mismo y como un medio para alcanzar la posición de legislador. Los dos tipos de motivación tienen que ser considerados en conjunto.

Partiendo de esa doble interacción es necesario entender qué factores están asociados para que un legislador forme parte de una coalición a partir del acto de articulación de demandas.

Primero, hay un mecanismo de identificación. Tal como se define aquí, los intereses personales de política abarcan el interés del legislador respecto a la familiaridad con, o conocimiento sobre un tema, relacionado con experiencias personales, ideológicas o creencias religiosas, y las evaluaciones individuales y subjetivas de la importancia de ese asunto y su complejidad. Esta identificación inhibe y estimula la participación.

Cuanto más fuerte sea la identificación con las creencias y objetivos de una coalición mayor es la fuerza de la presión de aquella hasta el punto de que deja de serlo para convertirse en convicción. Los legisladores del Frente para el Cambio y del Polo Social, fuerzas minoritarias en el período, fueron promotores sistemáticos de las propuestas de La Autoconvocatoria No al ALCA, No a la Deuda, No a la Militarización y No a la Pobreza porque compartían una identidad y un conjunto de objetivos; no por la nómina de pago, la oficina en que trabajan, o las tareas que realizan, sino por su lealtad y compromiso con algunos de los miembros de esa coalición en particular. Según un legislador de una de esas fuerzas “son principios constitutivos de la fuerza política que representamos por lo que si otras fuerzas u organizaciones están en consonancia con ello tienen nuestro apoyo”.

Cuanto mayor es el prestigio percibido de la coalición, más fuerte es la tendencia de un legislador a identificarse con esta y viceversa. El prestigio varía con la posición objetiva del grupo (en relación a otros) y de acuerdo a estándares individuales. De manera que, el prestigio percibido de una coalición es una función de la posición de esta en la sociedad, determinado por su posesión de símbolos de reputación comunes en la cultura que existe, y del carácter de los estándares individuales. El prototipo de este tipo de relación entre legisladores y coaliciones basado en el prestigio fue el que vinculó a algunos legisladores al Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) y organizaciones de derechos humanos como Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora. En algunos casos dicho acercamiento fue pura conveniencia.

Segundo, aún en ausencia de una identificación positiva, las fuerzas de las presiones del bloque político aumentan la uniformidad de la opinión de los legisladores individuales.

Los partidos políticos aportan recursos de poder en el debate de los temas que pueden conformar la agenda. Es decir, los partidos políticos aportan los apoyos u oposiciones políticos que determinarán si la propuesta en discusión finalmente se transforma en política pública o en iniciativas de reforma de alguna política en curso. En este contexto, el apoyo y/o presión parlamentaria que brinde el partido a las propuestas impulsadas por legisladores o el propio Poder Ejecutivo y que deban traducirse en ley será determinante para el futuro de la iniciativa. Desde este punto de vista, la institucionalización de los partidos y la estructuración de coaliciones estables al interior del Parlamento, que otorgan apoyo político necesario a los gobiernos para las políticas públicas que ellos

impulsan, es un asunto de máxima relevancia para la efectividad que alcancen las intervenciones. Asimismo, este hecho hace necesario que se establezcan y mantengan relaciones fluidas entre el gobierno y el Congreso -incluida la oposición-, pues el intercambio permite establecer si hay posibilidades reales para que la propuesta alcance el apoyo básico que se requiere o si es necesario optar por otra alternativa que integre intereses de más amplio espectro y que, por lo mismo, alcance mayores grados de apoyo político. Como señalara un legislador respecto a su propio rol “el rol del presidente de la comisión es llevar adelante los mecanismos necesarios para responder a los lineamientos que provienen del Ejecutivo”.

Un aumento en la uniformidad de la opinión reduce la posibilidad de que un legislador reciba directrices en conflicto con el grupo. En ese sentido, la fuerza de las presiones del bloque aumenta como aumenta el campo de acción del control de este sobre el medio ambiente. Así un bloque político que controla gran parte del medio ambiente de un legislador puede ejercer presión sobre él. Por lo tanto, cuanto mayor es la dependencia de la movilidad ascendente dentro del bloque respecto del rendimiento personal, más favorables son las consecuencias percibidas por el legislador para un elevado ritmo de trabajo en consonancia con su bloque.

Esta influencia proporciona o niega la oportunidad y el estímulo que los legisladores requieren para su accionar.

Mecanismos diferenciales pero superpuestos

Ahora bien, entre la identificación personal y la presión ejercida por el bloque político, en ciertos casos tiene lugar un conflicto de intereses.

El conflicto es percibido por los legisladores como una función de la incertidumbre frente a las alternativas, la no comparabilidad de las alternativas y la inaceptabilidad de las mismas, siempre en términos subjetivos.

La reacción frente al conflicto de intereses depende de su origen. Cuando el origen del conflicto es la incertidumbre, se incrementa la búsqueda de clarificación de las consecuencias de las alternativas ya evocadas. Si eso falla, se aumenta la búsqueda de nuevas alternativas. Cuando el origen es producto de la inaceptabilidad se buscan nuevas alternativas. El fracaso repetido en descubrir alternativas “aceptables” conduce generalmente a la redefinición de “aceptable”. Además, la velocidad de la búsqueda es variable en función de la presión del tiempo para obtener una alternativa aceptable. En el tercer caso, el tiempo de decisión es menor y depende de la secuencia y atención con las cuales se presentan las alternativas.

Pero el conflicto no sólo es intraindividual, sino interindividual ya que los legisladores, en algunos temas, tienen una alternativa aceptable de acción y a la vez, legisladores diferentes prefieren alternativas diferentes.

Además, con mecanismos diferenciales pero superpuestos parcialmente, no sólo se producen conflictos individuales, que atañen a un legislador, sino conflictos que comprenden a varios legisladores. “Sobre un mismo tema puede haber más de un proyecto y visión detrás” sostuvo un importante legislador.

Las condiciones que proporcionan razones para el conflicto intergrupo (bloques partidarios), además de la ausencia general de conflicto individual al interior de cada grupo, se resumen en tres variables. La existencia de una necesidad positivamente sentida de toma conjunta de decisión y de una diferencia en los objetivos o una diferencia en la percepción de la realidad o ambas.

La necesidad de tomar decisiones conjuntamente en el Parlamento se presenta debido a dos problemas centrales inherentes a la disciplina partidaria: la distribución de recursos y la programación política. Cuanto mayor es la dependencia mutua respecto a un



recurso limitado, mayor es la necesidad de una decisión conjunta. Cuanto mayor es la interdependencia de los tiempos de las actividades, mayor es la necesidad de la toma de decisiones conjuntas con respecto a la programación. La distribución de recursos y la programación política están íntimamente relacionadas con la información que disponen los legisladores. El cumplimiento de diversas tareas legislativas en las diferentes áreas limita la capacidad de un representante para participar libremente en cualquier tema. Por lo tanto, cada legislador determina las materias a seguir. “Los márgenes para la iniciativa del legislador existen, pero estos son viables dentro las reglas básicas del juego político” sentenció un legislador respecto a la injerencia del partido.

En el caso en estudio, los legisladores, sea cual sea el bloque político que integraban, no disponían de una fuente de información común, por el contrario, el número de fuentes de información independientes era casi igual a la cantidad de legisladores, por ende, mayor era la diferenciación de percepciones dentro del bloque. Esto se observa en la superposición de proyectos de legisladores sobre el mismo tema, incluso entre legisladores de un mismo partido.

En este sentido, la selección del ámbito apropiado para tomar decisiones conjuntas es también una decisión sobre la cual se produce conflicto. La intensidad de ese problema es una función de la cantidad de interdependencia entre los niveles de jerarquía. Los juicios subjetivos acerca de la interdependencia departamental pueden variar; el superior y el subordinado pueden no ver, necesariamente, del mismo modo la misma situación externa con referencia a la necesidad de la cantidad de coordinación.

En cierto modo, ello ocurrió con las tensiones internas del bloque de diputados del Partido Justicialista durante la fase final del gobierno de De la Rúa, donde los diputados no enrolados en ninguno de los dos grandes bloques internos (menemismo y duhaldismo), se veían sometidos a tomar decisiones apurados por ambos bloques. En función de ello, los legisladores del interior (31 en total), por darles un nombre, decidieron armar su propio frente, dentro del cual manifestar su posición.

Como se señalara arriba, muchos de los fenómenos de conflictos dentro de los bloques en el Parlamento casi no pueden ser distinguidos y ocurren en forma paralela con conflictos entre estos, esto es, entre bloques.

En este sentido, la distinción oficialismo-oposición también brinda pautas sobre la iniciativa de los legisladores para la articulación de demandas.

Si bien los oficialistas alineados son los que menor iniciativa legislativa presentan en general y para cada uno de los períodos legislativos considerados²⁰⁵, los opositores no alineados no son los que más proyectos presentan. En términos generales, los legisladores opositores presentan un mayor caudal de proyectos legislativos que sus pares oficialistas. Sin embargo, son los diputados nacionales opositores y alineados al gobernador de su distrito los que más proyectos presentan. Ello no se traduce en forma automática en mayor efectividad.

El capital político de los legisladores alineados provincialmente, en este caso, no pasó por la iniciativa legislativa, en términos de proyectos de ley presentados. Por el contrario, se podría conjeturar que el capital político de dichos legisladores estaba representado por su influencia y capacidad de veto en las comisiones y en el recinto, elementos que pueden ser altamente valorados para los gobernadores de sus distritos.

A su vez, los conflictos entre bloques tienen una dimensión bicameral. De la combinación de las reglas de elección y composición (congruencia-incongruencia), y de los poderes de cada una de las cámaras (simetría-asimetría), surgen cuatro tipos básicos

²⁰⁵ Autores como Molinelli, Palanza y Sin (1999) o Alemán y Calvo (2008), señalan que durante años electorales desciende la iniciativa legislativa. Evidentemente, las actividades de campaña electoral generan un descenso de la actividad legislativa en general.

de sistemas bicamerales²⁰⁶ (Lijphart, 1984: 113-115; 1997: 211-213). Por congruente, o como sostiene Reynoso (2010) “convergente”, se concibe a los sistemas bicamerales en los que ambas cámaras se eligen con la misma base de representación e igual forma de elección, dando lugar a composiciones político partidarias análogas (congruentes) en ambas cámaras. Cuando la base de representación difiere (una cámara tiene como base los territorios y la otra, los ciudadanos), y los representantes son escogidos mediante diferentes sistemas electorales se está frente a una situación de incongruencia (Lijphart, 1997: 207); también denominada “Congreso dividido” (Cox y Kernell, 1992). Por otra parte, cuando ambas cámaras poseen iguales poderes, se trataría de una asamblea simétrica. En contraposición, cuando una de las cámaras es dotada con menos poderes que la otra, la asamblea en su conjunto es asimétrica (Lijphart, 1997: 206).

De acuerdo a los dos conceptos para medir el poder de las cámaras apuntados por Lijphart (1984 y 1999): la congruencia (similitud en la composición política de las dos cámaras) y la simetría (igualdad de atribuciones entre las mismas), el bicameralismo en Argentina es fuerte (simétrico e incongruente).

La categorización bidimensional propuesta por Lijphart a decir de Reynoso (2010), posición que se comparte, permite clasificar los sistemas bicamerales, mas no entender sus dinámicas. La concepción aditiva de los estudios lijphartianos asume que todas las variables trabajan en la misma dirección y esa presunción de unidimensionalidad no es necesaria, pues son reglas que introducen diferentes incentivos a diferentes niveles (Reynoso, 2010: 130).

Ahora bien, la existencia de bloques parlamentarios, de distritos representados y de alineación u oposición al gobierno en un sistema bicameral fuerte y, por ende, de conflicto de intereses, requiere hacer mención a la necesidad de consenso en la iniciativa legislativa para la colocación de temas en la agenda y cómo se alcanza, si es que existe.

Jones (2002), Molinelli (1999) y Mustapic (2001), entre otros, observan que, históricamente, el Parlamento argentino se ha caracterizado por una alta disciplina legislativa, es decir, el comportamiento legislativo de los parlamentarios para la consideración de demandas y votación no se basa tanto en el consenso como en la disciplina partidaria, o en todo caso el consenso se logra bajo disciplina. Lo que se verifica tanto a nivel de las votaciones en el Pleno como en las comisiones legislativas permanentes.

En palabras de un legislador oficialista durante el mandato de De la Rúa “para armar una agenda se necesita número (voluntad política), incluso al interior de una comisión”, reflexión compartida por un legislador de la oposición en ese mismo período al sostener que “siempre hubo proyectos, tratamiento, pero no número, independientemente de la fuerza política que condujera el proceso político. Si no hay impulso suficiente se dispersa la voluntad”.

Si bien los asesores representan la cocina del proyecto porque son los que detentan la expertise técnico, más allá del aporte individual (técnico) la decisión (el dictamen) emana del bloque partidario al que pertenece el legislador. Es el bloque, y en todo caso los asesores del mismo, el que establece la línea que deben seguir los legisladores en la reunión de comisión y en el Pleno. En un juego de doble nivel entre burocracia y política constante “los bloques políticos siguen atentamente la agenda de temas y cuando el proyecto amerita su intervención como fuerza política intervienen” remarca un funcionario de la Dirección de Comisiones con vasta trayectoria.

²⁰⁶ Los términos empleados para señalar la tipología (sólido, endeble, débil e insignificante) propuesta por Lijphart (1984) se reemplazaron con un continuo fuerte-medio- débil en la nueva versión de su trabajo de 1999.



Hay que tener presente que, tanto en forma conjunta como separada, la disciplina intra partidaria y la territorialización de la política²⁰⁷ dan lugar a un proceso de *delegación legislativa*. Esto es, la delegación medida en función del nivel de discrecionalidad que el Poder Legislativo le otorga a otros órganos para llevar adelante una política pública. A priori, hay menor delegación cuanto más detallado es el proyecto que presenta el Congreso, achicándose, de esta manera, el poder reglamentario del Ejecutivo.

Carey y Shugart (1998) distinguen entre lo que se podría llamar *delegación implícita* y *delegación explícita*. El primer tipo de delegación se corresponde con los casos de proyectos poco precisos, los cuales habilitan la ampliación del poder reglamentario del Ejecutivo, varios son los ejemplos en el caso analizado. En tanto que en el segundo caso, es el mismo órgano legislativo el que explícitamente presenta un proyecto en el cual se habilita al Poder Ejecutivo a crear nueva legislación por decreto, como por ejemplo, el proyecto de comunicación del (2721-S-2000), en el que se manifestaba que se vería con agrado que el Poder Ejecutivo Nacional arbitre los recaudos necesarios para la aplicación de las medidas de salvaguardia que sean pertinentes dentro del marco del Acuerdo sobre Textiles y Vestidos de la Organización Mundial del Comercio, frente a las situaciones de grave perjuicios para la industrias textil nacional.

Ciertas concepciones, como las teorías de la organización legislativa, le otorgan al sistema de comisiones un valor fundamental para comprender la decisión de los legisladores de delegar. Ello debido a que el sistema de comisiones cumple con dos funciones: por un lado, contribuye a reducir el nivel de incertidumbre que tienen los legisladores al momento de producir proyectos legislativos, en tanto las comisiones permiten la acumulación de conocimiento experto, reduciendo el costo de información (Krehbiel, 1996), de allí que las reuniones de asesores tengan tanta gravitación en el proceso de articulación y combinación de intereses; y por el otro, el sistema de comisiones permite a los legisladores trabajar sobre los problemas que afectan directamente a sus electores, lo cual es fundamental para aumentar las probabilidades de los legisladores de permanecer en sus bancas (Shepsle & Weingast, 1987). Sin embargo, éste también genera un aumento en los costos de negociación y distorsiones entre las preferencias de los legisladores que componen las comisiones y la preferencia de la media de la legislatura. Estas ineficiencias propias de la organización en comisiones, es claramente un factor explicativo de la voluntad de delegar que tienen los legisladores.

Otra motivación para la delegación legislativa es lo que Fiorina (1977) describió al señalar que el Poder Legislativo mediante la delegación de facultades vuelve responsable al Ejecutivo por acciones que constitucionalmente eran de su competencia. Es decir, los legisladores delegan autoridad en el Ejecutivo a partir de considerar que la burocracia va a cometer errores. Por ende, cuando se presenten las fallas, los legisladores pueden intervenir en el proceso y reparar el mismo, ganando apoyo de su electorado. El proyecto de comunicación (2440-S-2000), expresando preocupación por el dictado de la resolución 990 del 3 de noviembre de 2000, del Ministerio de Salud de la Nación, por el cual se dejaba sin efecto las restricciones establecidas por la anterior 12/92, que ponía limitaciones al ingreso de productos de origen boliviano, vegetales y piscícolas frescos y congelados, es un ejemplo. En este tipo de situaciones, los grupos de interés afectados denuncian a la burocracia y los legisladores pueden recibir crédito por intervenir y solucionar este tipo de problemas.

Epstein y O'Halloran (1999) por su parte, han elaborado una teoría basada en los costos de transacción que intenta dar cuenta del proceso de manera integral. En este proceso cuando los legisladores emprenden la realización de políticas públicas deciden entre

²⁰⁷ Abordadas en el capítulo precedente.

producir la ley al interior del Congreso o delegar al Ejecutivo. La primera opción implica generar una política detallada, mientras que en el segundo método, los detalles de la política van a ser determinados por el Ejecutivo. Por ende, los legisladores optan por la forma de legislar que en cada caso minimice los costos políticos de transacción asociados a la implementación, los cuales por lo tanto maximizan la utilidad de los legisladores, es decir las chances de los legisladores de ser reelectos en sus cargos.

Por lo expuesto entonces, muchos de los fenómenos de conflictos intergrupos dentro del Parlamento casi no pueden ser distinguidos de los fenómenos representados por conflictos entre este y otras dependencias. La distinción entre relaciones internas y externas en una organización es frecuentemente sombría. Este aspecto, principalmente la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la conformación de la agenda pública de política internacional es el más significativo.

Preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo

El Poder Ejecutivo tiene cierta supremacía sobre el Legislativo en materia de política exterior por más de un motivo. En primer lugar, constitucionalmente el Ejecutivo tiene poderes más amplios que el Congreso; por ejemplo, el presidente puede firmar tratados y el Congreso solamente puede o no ratificarlos. El Ejecutivo tiene un margen más amplio de negociación, mientras que los legisladores solamente pueden decir “no” o “sí”, sin tener varias alternativas. Segundo, el Ejecutivo cuenta con un equipo permanente de expertos altamente calificados en asuntos internacionales; por su parte, los legisladores no tienen un grupo tan sofisticado de asesores; esta situación no permite al Parlamento la profesionalización permanente de sus miembros, por lo que su poder político es más reducido frente al Ejecutivo. Tercero, en la mayoría de las ocasiones, el Ejecutivo puede tomar decisiones con mayor rapidez y guardar en secreto la información porque el número de actores involucrados es reducido; en cambio, es muy difícil poner de acuerdo a un número considerable de legisladores en un tiempo corto y es más fácil que haya filtraciones de la información, lo cual, en situaciones de crisis, puede constituir la diferencia entre una decisión exitosa o de fracaso.

En definitiva, en este ámbito, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo es, por definición, y en general por prescripción constitucional, no balanceada (Mustapic y Llanos, 2000). Sin embargo, que los poderes del Congreso y las funciones de política exterior sean esencialmente reactivas y *ex-post facto*, no quiere decir que son necesariamente pasivas o subordinadas. También se podría apuntar que la imagen negativa del Parlamento en relación con la imagen del Ejecutivo (indistintamente de la calidad de la gestión de gobierno) puede resultar debido a que el primero es el espacio natural de procesamiento del conflicto y el disenso en el sistema democrático. Además, la propia lógica del trámite parlamentario puede transmitir una sensación de inmovilismo y obstrucción. Sin embargo, el papel del Parlamento a partir de la capacidad de los actores intervinientes no es igual a la imagen que proyecta,

Las agendas sustantivas de política exterior del Ejecutivo y Legislativo son complementarias y no antagónicas, y su contenido es definido por el proceso político y en relación con las preferencias de los actores. La formación y la acción de la mayoría exigiría la coordinación entre los poderes y por lo tanto la fusión de las agendas.

Así lo remarca el responsable de la Dirección de Asuntos Parlamentarios (DIAPA) de Cancillería cuando sostiene que la naturaleza de su actividad (la del Congreso) se divide de acuerdo a su posición en el tratamiento entre “aquella actividad en la cual intervienen como receptores y aquella en la cual intervienen como hacedores”. En cuanto a la primera, esta se divide a su vez, entre lo que discuten y lo que no; y lo que discuten tampoco tiene mucho margen para ser modificado, ya que los acuerdos internacionales



no pueden ser modificados ni caducan por lo que su intervención se limita a aprobar o rechazar lo que receptan. En cuanto a lo que producen, a aquella actividad en la que tienen un rol activo, es en su inmensa mayoría declamativo, con mayor o menor impacto político según su relación con el Ejecutivo (oficialismo u oposición) y la opinión pública mayoritaria (a favor o en contra). Por lo que en general los legisladores hacen diplomacia en sintonía con la política exterior. Así lo remarca el responsable de la Dirección de Organizaciones Intermedias (DOI) de Cancillería cuando comenta que “en el exterior suelen mostrar una posición unívoca, muy consistente, con los lineamientos de la política exterior. Incluso, ante determinados temas sobre los cuales los legisladores pretenden expresarse, ya sea mediante el beneplácito o el repudio, es habitual que los legisladores consulten previamente a Cancillería sobre la posición oficial del país para de esta manera no dar lugar a motivos que afecten los intereses del Estado”. Esto es aceptado y una práctica normal no sólo dentro del oficialismo sino también en la oposición. Obviamente no es así en el ámbito interno, donde las diferencias, generalmente, exceden las meramente referidas a la política exterior.

A partir de lo expuesto por Morgernstern y Nacif (2002)²⁰⁸, se puede aseverar que el Parlamento argentino reúne las características de una legislatura *negociable* (*workable assembly*). Esto es, una que acepta frecuentemente las iniciativas del presidente obligándolo a asumir algunos compromisos y recompensas políticas. La estrategia presidencial adoptada frente a este tipo de legislatura es *coalicional*. En esta, la iniciativa legislativa es una consecuencia de la negociación conjunta entre el presidente y los bloques parlamentarios.

La iniciativa, la preparación de la agenda, tiene lugar dentro de la coalición de gobierno. En otras palabras, es endógena. Así, en origen, la agenda legislativa del Ejecutivo puede ser formulada por la burocracia, y posteriormente sometida a los dirigentes de la coalición (calibración *ex ante*), pero también puede contar con propuestas que ya están en proceso en el Congreso, a menudo en un proceso avanzado de discusión y maduración, como fue el caso de la reglamentación del artículo 75 inciso 28 de la Constitución Nacional, referido al ingreso de tropas extranjeras y salida de fuerzas nacionales del país durante la gestión de Duhalde. Pero también, el Ejecutivo puede apropiarse de un programa originado en la Legislatura, tornándolo, conforme entendimientos con la coalición de apoyo, parte de su propia agenda (calibración *ex post*)²⁰⁹, como fue el caso del proyecto de ley (2402-S-2002) de la justicialista Perceval para la aprobación de la Convención Interamericana sobre la transparencia en la adquisición de armas. Por otra parte, existe la posibilidad de que la agenda legislativa del Ejecutivo sea edificada mediante la apropiación de proyectos originados de la oposición parlamentaria, con o sin el apoyo de ellos, pero con activo apoyo de su coalición.

Sin embargo, el acto de la coordinación no implica necesariamente una identidad de intereses.

²⁰⁸ Los autores sostienen que la capacidad de anticipación del presidente dependerá de cuatro tipos de legislaturas: a) las legislaturas *serviles* (*subservient assembly*) en las cuales las fuerzas políticas se limitan a rectificar las iniciativas del ejecutivo; b) las legislaturas *negociables* (*workable assembly*) que aceptan frecuentemente las iniciativas del presidente forzándolo a asumir algunas responsabilidades y recompensas políticas; c) las legislaturas *parroquiales* (*parochial-venal assembly*) que sólo acceden a las propuestas del gobierno a cambio de recursos y ventajas orientadas a intereses locales y, d) las legislaturas *recalcitrantes* (*recalcitrant assembly*) que se oponen sistemáticamente a toda iniciativa del Ejecutivo.

²⁰⁹ Esta práctica puede tener características diferentes, reflejando un grado creciente de apropiación: desde un enfoque temático ya trabajado en la Legislatura hasta la inclusión de copias literales de partes de proyectos de ley en curso.

En términos cuantitativos, el nivel de cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso fue bastante aceptable en el periodo analizado puesto que casi todas las propuestas presentadas por el primero fueron aprobadas por el segundo. Los tratados efectuados por el Poder Ejecutivo con las demás naciones y organizaciones internacionales implican que el acuerdo del Congreso es indispensable para la entrada en vigor de los compromisos internacionales. Por lo tanto, al menos un grado mínimo de apoyo del Congreso para la acción internacional del gobierno tiene que ser asegurado. Está claro, al menos para los legisladores, que los proyectos de ley tienen un tratamiento más minucioso que los lleva a permanecer por más tiempo en la agenda y requieren otro tipo de consenso. Tan es así que de los proyectos sobre acuerdos internacionales que pasaron por las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto de ambas cámaras solamente 14 (nueve durante la gestión de De la Rúa y cinco durante la de Duhalde) no fueron sancionados en forma definitiva. Entre estos se destacan los proyectos de ley (0474-PE-2002) referido a la implementación del Estatuto de Roma por el cual se crea la Corte Penal Internacional, adoptado en Roma en julio de 1998 y el proyecto (0801-PE-2002) para la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, suscripta en 1999.

Sin embargo, según un criterio cualitativo, puesto que el Congreso no es un ente monolítico, la relación entre ambos poderes se caracterizó por ser conflictiva debido, principalmente a las diferencias ideológicas en torno a ciertos temas de política exterior entre el presidente y algunos legisladores y que en algunos casos de política exterior, el Congreso trató de actuar de manera independiente del Ejecutivo para impulsar sus preferencias, lo que ocasionó fricciones entre ambos poderes, principalmente con los partidos de oposición. De acuerdo a lo que se señalase desde Jefatura de Gabinete “normalmente hay un mutuo respeto en lo que hace a las prerrogativas de uno y otro poder. No suelen salirse de esta línea; hay casos en los que sí, por ejemplo al recibir o reunirse con representantes de Estados o entidades que el Estado, en su política oficial, no reconoce”.

Ciertos proyectos de tipo declarativo (resolución y declaración) sientan una posición política, ya sea personal o colectiva, de un bloque o de todo el cuerpo, que pueden sustentar la acción externa de un Estado o, por el contrario, quitarle respaldo. Los proyectos de ley tienen un tratamiento más minucioso que los lleva a permanecer por más tiempo en la agenda y requieren otro tipo de consenso. Si bien la opinión de un legislador no es “la política exterior” es parte de, ya que representa un sector de la sociedad, la que sustenta la legitimidad del cargo que ocupa, y como tal, genera consecuencias al interior y exterior del país. Esa posibilidad es el instrumento que el legislador mejor utiliza en su afán de intervenir en la orientación de la política exterior, mucho más que los instrumentos estrictamente legislativos. “Tienen una clara noción de la implicancia política de sus dichos. Tienen incorporado de manera sustancial el impacto de la política interna en la política exterior” según el representante de DIAPA.

Ante aquellas situaciones en las cuales el Ejecutivo tiene un Congreso adverso el Poder Ejecutivo tiene dos grandes poderes legislativos, el derecho al veto (total y parcial) y cierta capacidad de decreto, aunque supeditada a la delegación del Legislativo, y la convocatoria a referéndum cuyos resultados no sean vinculantes. Ambos son una señal de discrepancia entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La capacidad para vetar una ley es la limitación más importante al poder del Congreso ya que es el último recurso del Poder Ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Congreso. Es un poder reactivo al permitir que el presidente defienda el *statu quo* contra las tentativas de la mayoría legislativa pero, en tanto poder reactivo o poder de agenda negativo, el veto no es útil si el Ejecutivo desea introducir cambios



(Shugart y Mainwaring, 2002: 50). Por otro lado, su aplicación puede resultar “positiva” si el Ejecutivo veta una ley que, a su juicio, es precipitada o no ha tenido una deliberación suficiente aunque, sin duda, también es un “arma” en manos del presidente para prevenir que mayorías adversas en el Congreso legislen (Wiberg, 2002) o modifiquen sus propias propuestas. A lo largo del período estudiado sólo un caso de veto relacionado con la política exterior se produce²¹⁰. El lobby de la industria del azúcar logra dos insistencias a vetos presidenciales que protegen su accionar. La Ley n° 25715 es vetada totalmente por Duhalde en enero de 2003 y posteriormente insistida en marzo de 2003 por el Congreso. Esta ley mantenía la vigencia de aranceles para la importación de este producto.

Los decretos, por su parte, pueden ser analizados de dos formas. Desde la teoría de la acción unilateral (Moe y Howell, 1999; Mayer, 1999), como un instrumento del Ejecutivo para “puentear” a un Congreso que le es adverso o poco cooperativo, de modo que el Ejecutivo resulta ser el gran beneficiado por este instrumento. Sin embargo, de acuerdo a lo expuesto párrafos arriba sobre la delegación legislativa, el Ejecutivo no es el único beneficiario de los decretos. El Parlamento puede preferir dejar en el Ejecutivo la puesta en marcha de la política exterior porque le es beneficioso como institución, también porque es positivo para los legisladores individuales que buscan sus propios intereses o porque, si la política es polémica, el Congreso puede utilizar la delegación para evitar la responsabilidad de su puesta en marcha y que la asuma el Ejecutivo (Fiorina 1982; McCubbins *et al*, 2005). Esta última ventaja incidió especialmente en el gobierno de la Alianza puesto que se convirtió en un instrumento para solucionar problemas de “conflictos horizontales”, entre el Gobierno y las fuerzas políticas que lo apoyaban, y no solo conflictos verticales, entre el Ejecutivo y el Legislativo. El hecho de legislar mediante decreto constituyó una forma de resguardo de las precarias mayorías parlamentarias que tenía, preservando acuerdos políticos entre el Ejecutivo y la coalición de partidos que lo apuntalaban en el Legislativo.

Como contrapartida, es necesario revalorizar las actividades de supervisión del Congreso y de sus comisiones.

Según Ogul (1976) la supervisión legislativa es el comportamiento de los legisladores, su personal, y agencias de apoyo, individual o colectivamente, destinado a revisar y supervisar el comportamiento burocrático o los intentos de afectar las estructuras y procesos burocráticos. Esta no es que se produce en todo momento, sino que se produce a través de una multiplicidad de canales y circunstancias, tanto en forma manifiesta y como latente.

Sin embargo, mientras que las características estructurales pueden ser vistas como condiciones necesarias, no son suficientes por sí mismas para producir la supervisión. En ese sentido de acuerdo a lo dicho por la secretaria de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de Diputados “los pedidos de informe muchas veces se refieren a temas que no han quedado en claro, a puntos poco comprendidos y que pueden llegar a afectar al distrito que representan los legisladores (en la mayor parte de los casos vinculados al comercio internacional)”. Este es un proceso, el de proveer al legislador de la información requerida, bastante lento, que puede llegar tardar hasta 6

²¹⁰ Durante el gobierno de De la Rúa el Congreso sanciona 325 leyes, se producen 26 vetos totales, 5 insistencias a vetos totales, 20 vetos parciales y 1 insistencia a vetos parciales; 8 de los vetos totales correspondían a leyes sancionadas durante la presidencia de Menem. Durante la gestión de Puerta, Rodríguez Saá y Camaño sólo hay dos vetos totales que correspondían a proyectos de ley sancionados durante la presidencia de De la Rúa. Finalmente, durante el gobierno de Duhalde el Congreso sanciona 181 leyes, se producen 13 vetos totales, 2 insistencias a vetos totales, 24 vetos parciales y 1 insistencia a vetos parciales; 3 vetos totales corresponden a proyectos de ley sancionados durante la presidencia de De la Rúa, 1 insistencia a veto total por ley y 1 veto parcial con devolución del proyecto al HCN.

meses. Incluso, puede que el legislador se entere antes por los medios. No obstante ello, diputados y senadores comprenden la celeridad con la cual deben ser tratados los temas, principalmente tratados y acuerdos, que lleva la Cancillería para su tratamiento. Incluso en ciertos casos “los legisladores solicitan información específica, casos en que la dirección articula esa demanda acercando dicha información, organizando reuniones entre las partes, proveyendo especialistas, etc.” subraya un funcionario de la Dirección de Enlace Parlamentario de Jefatura de Gabinete.

En el caso en estudio la situación de crisis se transformó en el catalizador o incentivo para que los legisladores, aunque parte de la crisis de representación política, participaran en la supervisión de políticas del Ejecutivo. Parte de esa supervisión puede observarse en la numerosa cantidad de pedidos de informes, pero más aún en los rechazos a proyectos de ley del Ejecutivo, es decir, que no alcanzaron a ser sancionados. El caso testigo, en términos de política exterior, está dado porque tanto el gobierno de De la Rúa como el de Duhalde sufrieron reveses para obtener la autorización para el ingreso al territorio nacional de medios y personal del Ejército de Estados Unidos.

Por último, entre las condiciones que fomentan o dificultan la cooperación entre los poderes, el patrón intertemporal de interacción entre individuos específicos en posiciones políticas formales (como legisladores, gobernadores y miembros del Ejecutivo) es sumamente importante para el logro de resultados cooperativos.

No es lo mismo una legislatura en la cual los mismos legisladores interactúan repetidamente a lo largo de periodos extendidos, que una legislatura en que los legisladores individuales son remplazados con frecuencia, como el caso en estudio.

La existencia de un sistema de renovación parcial de las cámaras introduce dos efectos: uno directo y mecánico en la conformación del Congreso; otro de tipo comportamental, en cuanto al impacto de la coyuntura en las consideraciones de corto, mediano y largo plazo de los representantes. (Reynoso, 2010: 117)

Como el propio Reynoso (2010) señala, la renovación parcial deriva entonces en la presencia de legisladores con horizontes temporales distintos. Los legisladores que no ponen su escaño, su banca en juego en una próxima disputa electoral, tendrán incentivos para hacer observaciones en la materia más allá de la coyuntura (mediano plazo) y no sufrirán la presión electoral, mientras que los miembros restantes que intentan preservar sus cargos, estarán más mayormente dispuestos a las demandas y presiones coyunturales (corto plazo), ya que sus cargos estarán en pugna.

Por varias razones, la cooperación es menos probable en este tipo de caso²¹¹. Primero, los horizontes de tiempo más prolongados tienden a conducir a tasas de descuento más bajas, de modo que los beneficios de desviarse de la cooperación hoy serán menores en relación con las ganancias futuras de mantenerla. Segundo, la interacción repetida hace que sea más fácil para otros actores políticos castigar a los que se desvían de la cooperación. Tercero, la interacción repetida puede también facilitar la confianza entre los diferentes actores políticos con roles clave en el proceso de formulación de políticas. En ese contexto hay que tener presente dos cuestiones al menos. Por un lado, que cuanto más grande sea el número de jugadores, más difícil resulta cooperar. Por otro, si existen grandes beneficios inmediatos asociados con desviarse de acuerdos cooperativos, la cooperación será difícil de sostener.

²¹¹ En Argentina, la duración de los legisladores que componen la Cámara Baja es de 4 años (renovación cada dos años y medio); mientras que en la Cámara Alta es de 6 años (renovación cada dos años nueve meses).



Si bien se ha sugerido desde ciertos enfoques que los miembros del Congreso tienen un objetivo, la reelección; es probable que sea más exacto suponer que tienen diferentes preferencias de acuerdo a la comisión que integran, ya que tienen diferentes valores y objetivos además de la reelección. Ciertas metas tienden a predominar en ciertas comisiones. Por ejemplo, la Comisión de Trabajo u Obras Públicas brinda mayores posibilidades a sus miembros para la reelección, ya que pueden ser capaces de obtener beneficios tangibles para sus distritos. Hay comisiones como las de Relaciones Exteriores, que podrían denominarse *comisiones políticas*, por oposición a las que podría denominarse *comisiones electorales*, que proporcionan al legislador una oportunidad para dar forma a las principales políticas nacionales y desarrollar una reputación como un experto y de esa manera aumentar su influencia en el Congreso. No obstante, los integrantes de las comisiones tienden a centrarse más en el grupo²¹² que más directamente afectan a la consecución de sus objetivos.

De acuerdo con Spiller y Tommasi (2000)²¹³, los ambientes que no son propicios para el desarrollo de intercambios políticos intertemporales eficientes van a estar caracterizados por corto-placismo, reglas inflexibles, indecisión, y baja inversión en capacidades, derivando en políticas de baja calidad.

Entonces, además de aumentar las posibilidades de cooperación, los horizontes temporales más prolongados aumentan los incentivos de los actores políticos para invertir en sus capacidades de formulación de políticas.

Los escenarios institucionalizados que promueven la cooperación, por otra parte, pueden facilitar los complejos intercambios requeridos para implementar políticas públicas efectivas. En este estudio sobre el Congreso no es posible determinar de forma tajante el rol que diferentes arreglos institucionales (como el sistema de comités) tienen en facilitar la negociación legislativa, pero implícitamente a partir de lo que los propios legisladores entrevistados sostienen, de alguna manera las cosas están organizadas de un modo tal que se facilita la cooperación intertemporal en los intercambios políticos. Como subrayó uno de ellos “la norma trata de equilibrar intereses, y esos intereses tiene que estar equilibrados también fuera del Parlamento. El Parlamento no es otra cosa que la representación institucional de esa pugna de intereses”

Comisiones, entre el proceso y la política

En comparación con otros comités en el Congreso, las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto parecen, por varias razones, ser débiles: la dependencia, la falta de consenso, falta de experiencia, la falta de incentivos profesionales para los miembros, y la satisfacción de los miembros relativamente baja. Si bien no tienen la relevancia institucional que otras comisiones poseen en términos de facultades, la mayoría de los miembros que la integraron y no miembros reconocieron que es influyente.

El Congreso es un escenario en el que las decisiones se toman sobre la base de votos, pero en el que las reglas y normas claramente limitan los resultados. Como remarcará el responsable de la Dirección de Comisiones “las comisiones son espacios de consenso, no siempre se dictamina por unanimidad (hay dictámenes de mayoría y minoría). Los proyectos están, pero no el número de legisladores para impulsarlos. Los que finalmente vieron la luz lo hicieron porque la disciplina partidaria era muy alta o porque el corte temático era transversal, basado en la posición personal y no de partido”.

²¹² Fenno (1973: 15) sugiere que existen cuatro grupos importantes: los miembros de la otra Cámara, los miembros de la rama ejecutiva, los miembros de los grupos de interés, y los miembros de la dirección del partido.

²¹³ Desarrollan un enfoque transaccional que interpreta a las políticas públicas como el resultado de intercambios intertemporales (a menudo complejos) entre los políticos.

El sistema de comisiones del Congreso es una expresión estructural de incentivos electorales subyacentes. Los miembros son asignados a las comisiones en gran medida sobre la base de la auto-selección, lo que les permite buscar espacios más beneficiosos a las preocupaciones de su distrito. Las comisiones se especializan en áreas particulares de la política, se les concede casi el monopolio sobre las propuestas dentro de sus jurisdicciones, y utilizan sus poderes para establecer agenda.

Pero resulta necesario definir el poder de estas. En este contexto espacial, dos nociones de poder relacionadas con beneficios distributivos pueden ser consideradas. El poder de la comisión es “positivo” cuando es capaz de cambiar la política en consonancia con sus preferencias, pero en contra de las preferencias del cuerpo. El poder de la comisión es “negativo” cuando puede mantener una política a pesar de la preferencia de la mayoría del cuerpo para cambiarlo. Hay que tener presente dos cosas acerca de estas definiciones. En primer lugar, el poder de las comisiones se define en términos de la ubicación de la elección legislativa relativa a las preferencias divergentes de la comisión y su órgano matriz. Por lo tanto, las definiciones no son relevantes cuando no existe tal conflicto. En segundo lugar, las definiciones se expresan en términos de mayorías y por tanto son más fáciles de interpretar en la configuración unidimensional que en la multidimensional, donde los problemas de las mayorías en el Pleno pueden confundir la noción de la comisión frente a las preferencias de este último.

Finalmente, al analizar cualquier comisión, resulta indispensable distinguir entre el poder institucional, y la influencia política. El estudio de las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto ayuda a equilibrar la perspectiva de análisis y sugiere que la explicación del comportamiento de las comisiones no es lo mismo que explicar la influencia de las comisiones. Esto permite explicar la dicotomía básica de la comisión entre el proceso y la política, aspecto central para comprender y responder la problemática estudiada.

La continuidad o no de una política no depende de la periodicidad de los legisladores y sus asesores sino de lo arraigada que esté la misma en la fuerza política que integran y de la memoria administrativo burocrática de la Comisión. En tanto el partido político detenta la capacidad de movilizar sus fuerzas en pos de una política (proyecto) y el sector burocrático de la Comisión, su secretaría, el historial de esa política, los legisladores obran articulando la posición política que representan en ese recorrido histórico.

Entonces, a partir de los dos tipos ideales desarrollados por Fenno (1973) se puede sostener que las comisiones abordadas eran del tipo permeable, caracterizadas por una menor integración y autonomía, bajo nivel de consenso, poca confianza en la experiencia de sus miembros, cuyas reglas de decisión estaba basada en la disciplina partidaria, y tenían poco éxito o influencia en el Pleno.

Las coaliciones y la agenda

Las coaliciones pueden influir considerablemente en las interpretaciones de algunos miembros del Congreso y por lo tanto puede afectar sustancialmente los resultados legislativos. Este es un juego de suma constante y no de suma variable.

Una de las afirmaciones centrales sobre el accionar de las coaliciones es que buscan un cambio de actitud de los legisladores, y por lo tanto la persuasión, es difícil de lograr en el corto plazo. Kingdon sostiene respecto a esta afirmación que

...el cambio de actitud por lo general es una propuesta a largo plazo. Se necesita tiempo, resulta de los hechos, y los constantes esfuerzos de persuasión. Sin embargo, las estrategias de cabildeo son generalmente más a corto plazo, operan dentro de un marco de tiempo que se no permitir el cambio de actitud. Los



argumentos sobre el fondo de la cuestión, por lo tanto, son útiles sólo para aquellos que ya están de acuerdo con el estrategia del legislativo. (Kingdon: 1989, 272)

Las coaliciones analizadas dedicaron considerables recursos para influir en las interpretaciones que los miembros del Congreso desarrollaban. La estrategia principal era la de hacer presentaciones frecuentes de los argumentos y análisis (en testimonio ante el Congreso, en reuniones cara a cara con los legisladores y asesores, en cartas y telegramas a los miembros de las oficinas, etc.) que promuevan las interpretaciones particulares de las consecuencias de una propuesta legislativa.

También la reducción de la incertidumbre sobre las consecuencias de la legislación es una fuente importante de persuasión e influencia. Por lo general, los legisladores desconocen la relevancia electoral de los intereses de las coaliciones, y la principal función de la presión es por lo tanto, transmitir información acerca de relevancia electoral de sus demandas.

En ese contexto, la gran mayoría de las coaliciones identificadas se dirigió a los legisladores que ya estaban “convencidos”, y por lo tanto el principal efecto de la presión, por llamarlo así, no era la conversión, sino le refuerzo. La base táctica de las actividades de estas parecía ser la de asistir a los legisladores que compartían sus creencias y, por ende formaban parte de la coalición, para que estos pudiesen convencer a sus colegas legisladores. Especialmente, se concentraban gran parte de los esfuerzos en los legisladores que estaban indecisos o que no estaban firmemente comprometidos a favor o en contra de una propuesta legislativa. La persuasión directa sobre los congresistas comprometidos o en contra de los no comprometidos era una actividad de segunda importancia.

La importancia de las coaliciones en el establecimiento de la agenda se debe sólo en parte a su éxito en la promoción de los temas del programa. Sin embargo, a pesar de que es posible enumerar ejemplos de temas de la agenda gubernamental debido a la actividad de estas, es difícil de asignar la responsabilidad de la aparición de los temas de la agenda de gobierno exclusivamente a las mismas. La promoción de los temas de la agenda no es probablemente la principal forma en que estas influyen. Una parte sustancial de los esfuerzos se dedica a actividades “negativas”, el bloqueo, propuestas de modificación o sustitución de propuestas que ya están en el orden del día. Por lo tanto, es necesario distinguir dos tipos de variación relativos a la agenda: los *cambios en la agenda* y los *cambios de la agenda*. Los cambios en la agenda están determinados por el cambio de orientación en la política exterior implementada, en uno o varios de sus puntos. Los cambios de la agenda de la política exterior, en su conjunto, radican en el cambio de jerarquía de los temas preexistentes o en el cambio originado por la incorporación de nuevos temas o por la supresión de otros.

La influencia de las coaliciones analizadas aunque sustancial, también fue frágil o inestable y generalmente generaron cambios de la agenda más que cambios en la agenda.

Conclusiones



Conjeturas finales

Es indudable que la investigación en ciencias sociales se ve enfrentada a problemas peculiares, que tienen que ver con la multiplicidad de factores intervinientes, la presencia de valores y la intencionalidad de las acciones humanas, su carácter histórico, y el doble rol de sujeto y objeto de conocimiento.

Esa compleja trama de conocimientos espontáneos constituye la base de otro tipo de conocimiento, son experiencias básicas a través de las cuales los seres humanos adquieren habilidades, piensan, infieren, comparan, formulan preguntas, etc.; es el conocimiento natural o sentido común. Se trata de un campo muy rico de la experiencia humana que se adquiere informalmente y está moldeada por disposiciones biológicas y por el orden social y cultural. Permiten una enorme economía de pensamiento y esfuerzo, pero son también sustento de prejuicios e ideologías. Muchas veces estos conocimientos espontáneos obstaculizan el conocimiento científico debido a que generan estereotipos y expectativas que son difíciles de abandonar, cuando la realidad demanda una visión crítica de nuestras creencias y la búsqueda de conocimientos mejor fundados (Gianella, 2009: 32). La ciencia se construye, en gran medida construyendo su objeto contra el sentido común a partir de un sistema de relaciones expresamente construido. Incluso podríamos decir, siguiendo a Weber, que lo que constituye el principio de delimitación de los diferentes campos científicos son las relaciones conceptuales entre los problemas.

En general, esta investigación desafía la sabiduría convencional que entiende que la participación del Parlamento en la elaboración de la política exterior es escasa cuando no nula, sosteniendo que el papel del Parlamento es mucho más complejo. Aunque la sabiduría convencional es válida para muchos casos, es importante saber cómo y qué papel juegan el Parlamento en la política exterior.

El conocer o saber puede dividirse en dos tipos: un saber proposicional, que consiste en “saber que p”, donde p es una proposición cualquiera, y por otro lado, un “saber cómo”, que es un saber práctico, instrumental. Este trabajo intentó proporcionar avances en ambos caminos.

La labor aquí presentada tuvo como propósito, en el marco de la actividad científica, presentar una serie de discernimientos acerca de un objeto social particular, a través del manejo sistemático de un conjunto de teorías, hipótesis, métodos y técnicas de investigación que orientaron el abordaje cognoscitivo de una porción de la realidad. En ese contexto, es evidente que toda opción teórica, obviamente la desarrollada en este trabajo también, tiene consecuencias políticas. Esto por diversas razones. Pero básicamente, porque el investigador no es neutral y su elección implica una visión política del mundo, por ende, su explicación de la realidad siempre será parcial, ya que, en la definición del objeto de investigación, el investigador descarta una serie de fenómenos que no se buscarán y/o perspectivas a adoptar, y los supuestos básicos subyacentes a las teorías utilizadas son parciales debido a su vinculación con valores e intereses. Por supuesto, las teorías tienen sus límites. Además, los significados de los términos teóricos no se agotan en el contenido de una definición. Se pueden establecer reglas de correspondencia entre el lenguaje teórico y observacional o preteórico, pero no puede agotarse su significado en ninguna de esas postulaciones, sino que queda abierta a nuevas correspondencias que surjan con el desarrollo de la ciencia. Siempre se tendrá de ellos un significado empírico parcial.

No obstante ello, se intentó cumplir con la máxima según la cual el conocimiento generado a través de la actividad científica es válido en la medida en que se halla

empírica y lógicamente fundado, esto es, basado en un conjunto de evidencias empíricas y las argumentaciones que lo sustenten guarden relativa correspondencia lógica con los criterios establecidos a priori. Así, la investigación hasta aquí desarrollada trató ajustarse a los criterios normativos de sistematicidad, control y explicitación señalados por Mannheim y Rich (1988).

Teniendo en cuenta lo mencionado es que más que establecer una conclusión se propondrán algunas conjeturas respecto a la participación del cuerpo decisonal legislativo en el diseño de la agenda pública de política internacional como un condicionante interno de la política exterior argentina.

Consideraciones generales

Para establecer algún tipo de reflexión final respecto a las inferencias que se han obtenido gracias al trabajo realizado, primero se debería resaltar que muchos de los obstáculos más graves para el desarrollo de perspectivas que pueden ser generalizadas a partir de estudios legislativos, se puede atribuir a una falta de conexión con éxito del niveles de análisis diferentes. El problema evidente es la incapacidad para relacionar los hallazgos con respecto al comportamiento individual en el nivel micro con el nivel macro de conclusiones respecto a las operaciones institucionales.

Esta dificultad fue superada, o eso se intentó, desde el punto de vista metodológico ya que la distinción entre ambos niveles de análisis no se realizó en función del alcance internacional intrínseco del fenómeno tratado sino atendiendo al marco intelectual de referencia adoptado para su estudio. En otras palabras, no se alega que los fenómenos internacionales deban adscribirse a uno u otro nivel de análisis porque sólo sean relevantes para el conjunto de la sociedad internacional o para alguno de sus actores, sino porque el centro de atención teórica atribuye relevancia a uno u otro de estos planos. Precisamente porque es la perspectiva intelectual del investigador la que determina el nivel analítico al que se adscribirán los fenómenos internacionales y, consiguientemente, los métodos y modelos teóricos preferentes para su investigación, resulta inexcusable realizar una identificación expresa del nivel de análisis internacional empleado en consonancia con la perspectiva planteada.

En este estudio se adoptó una posición que permitiera relacionar el comportamiento individual a los problemas de la estructura legislativa y la dimensión política en esta, en la conformación de la agenda pública de política internacional. Así, dentro de las aproximaciones críticas, que impugnan epistemológicamente al positivismo, se adoptó y reformuló lo que Widmaier (2004) denominó constructivismo pragmático; puesto que el debate agencia/estructura había sido examinado en términos de una relación dual entre la estructura y el agente, cuando, desde el punto de vista adoptado, se trata de una relación social entre los agentes mediada por las estructuras. Por lo tanto, constructivismo pragmático, en este trabajo, es igual a ver el impacto estructural en términos de selectividad estratégica.

En consonancia con la perspectiva aquí propuesta, se planteó que el dualismo interno/externo en materia de política exterior está inherentemente vinculado entre sí desde el punto de vista ontológico. Aún cuando ambos tipos de causalidad aparecieran opuesta el uno al otro, se sostiene que existen en un solo momento. Ergo, no se opta por una u otra posición como una elección teórico-filosófica irreversible, sino como una cuestión de orden empírico dónde el peso de cada una de ellas como factor explicativo de la política exterior se ajusta a hechos concretos.

Para superar esa doble y falsa dicotomía (agente-estructura, interno-externo) en el análisis de la política exterior, desde el punto de vista teórico se propuso una fertilización cruzada e integración de subcampos disciplinares relacionados dentro de



las ciencias sociales e interrelacionados en la praxis. Así la política exterior es entendida y analizada como una política pública circunscripta dentro de un proyecto político interno, que contiene los lineamientos socios económicos y políticos definitorios del carácter de la proyección de la política del interior hacia el exterior.

Cabe destacar antes de avanzar que, en cuanto a las relaciones lógicas de los enunciados de esta perspectiva, se intentó preservar la compatibilidad de los enunciados que pertenecían a un mismo nivel. Desde el punto de vista del contexto de descubrimiento, algunos enunciados del nivel medio se obtuvieron por generalización inductiva de enunciados básicos, otros fueron obtenidos deductivamente del nivel superior.

En la práctica, en la medida en que la organización gubernamental se torna altamente compleja, en que los cuerpos burocráticos desarrollan bases de poder, en que ciertos grupos y/o individuos tienen gravitación personal en la política como para influir o imponer sus propias perspectivas, las definiciones del interés nacional surgirán de complicados procesos de negociación y transacción entre distintos actores participantes en la formulación de la política exterior. Es por eso que el primer paso teórico metodológico para aportar una forma específica en la que se consideró que la colaboración entre los estudios de políticas públicas y los de política exterior funciona fue adoptar el concepto de agenda pública de política internacional en reemplazo de interés nacional.

La agenda, resulta de una conformación de múltiples temas, no jerarquizados en forma contundente ni permanente, es una coproducción que va más allá de los deseos de los dirigentes, las reducciones de los medios de comunicación, y las expectativas y los valores de la opinión pública y no siempre es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. Por ende, diferentes problemas generan diferentes coaliciones, dentro y fuera del gobierno, y presuponen distintos grados de conflicto.

Entonces, se propuso un modelo representativo que intentara dar cuenta de la dinámica de la realidad representada a partir de concebir el Parlamento como un sistema abierto que no poseía límites precisos, sino que estos justamente se construían y redibujaban en forma permanente en la relación de éste con el medio.

El modelo propuesto concibe el Parlamento compuesto por miembros que llevan adelante un conjunto de procesos, ordenamientos programáticos (estructura) que permiten el desarrollo de actividades (acciones), que incluyen información (comunicaciones) y decisiones (autoridad) para el logro de objetivos personales y de la organización que se explican a partir de relaciones de poder.

Estas relaciones de poder se plasman o disponen en estructuras interrelacionadas de comunicaciones y autoridad, que operan en la práctica en torno a cuestiones o problemas, y no necesariamente en torno de sectores o dominios de políticas. Por lo que, en forma fragmentada e informal, al interior y exterior del Parlamento se conforman redes de política, flexibles y cambiantes, que interactúan intercambiando recursos para poder alcanzar sus objetivos. Si bien hay estructuras institucionalizadas de relaciones para la elaboración de la política pública las redes no tienen un centro de decisión, son los resultantes de las relaciones intra-organizacionales, las relaciones inter-organizacionales, y las relaciones entre la organización y la sociedad civil, a través del proceso de transformación o conversión de las demandas que la sociedad formula. En el marco de estas redes se conforman coaliciones de apoyo a partir de sistemas de creencias precedentes a la coalición y que le dan razón de ser.

El modelo propuesto intentó dar cuenta de la dinámica de la realidad representada a sabiendas de que es una representación intelectual simplificada, sistemática y lógicamente coherente de una realidad, realizada de conformidad con los supuestos de

una teoría y que es, esencialmente, un instrumento de la investigación y no, en sentido estricto, el resultado de la misma.

En el campo operativo de los hechos y datos, donde la ciencia política experimenta el reencuentro con la complejidad de la política se hizo foco sobre los actores y/o coaliciones nacionales que operaron sobre temas globales e intentaron introducir temas en la agenda pública de política internacional.

A partir de lo relevado y expuesto se señaló que dos procesos interrelacionados permiten la conformación de la agenda pública de política internacional. Uno desde el punto de vista de las características organizativas de la legislatura y el otro desde el punto de vista político. Ambos procesos, el proceso institucional de la política y el proceso político de la institución interactúan en forma sistemática mediados por un tercer factor relevante, la opinión pública. Como parte y resultado de estos procesos diferenciales pero superpuestos, los legisladores, en forma individual y colectiva arbitran los temas que van a formar parte de la agenda.

Pero, entre la identificación personal con un tema o una causa y la disciplina partidaria ejercida por el bloque político, en ciertos casos, los legisladores experimentan conflictos de intereses. El conflicto es percibido por los legisladores como una función de la incertidumbre frente a las alternativas, la no comparabilidad de las alternativas y la inaceptabilidad de las mismas, siempre en términos subjetivos. El conflicto no sólo es intraindividual, sino interindividual ya que los legisladores, en algunos temas, tienen una alternativa aceptable de acción y a la vez, legisladores diferentes prefieren alternativas diferentes. Por lo que no sólo se producen conflictos individuales, que atañen a un legislador, sino conflictos que comprenden a varios legisladores. Las condiciones que proporcionan razones para el conflicto intergrupo (bloques partidarios), además de la ausencia general de conflicto individual al interior de cada grupo, se resumen en: la existencia de una necesidad positivamente sentida de toma conjunta de decisión y de una diferencia en los objetivos o una diferencia en la percepción de la realidad o ambas. A su vez, muchos de los fenómenos de conflictos dentro de los bloques en el Parlamento casi no pueden ser distinguidos y ocurren en forma paralela con conflictos entre estos, esto es, entre bloques. En este sentido, la distinción oficialismo-oposición también brinda pautas sobre la iniciativa de los legisladores para la articulación de demandas y requiere hacer mención a la necesidad de consenso en la iniciativa legislativa para la colocación de temas en la agenda y cómo se alcanza, si es que existe.

En un grado exponencial mayor, ambos procesos y el conflicto potencial que encierran, aunque casi no permiten distinguir los fenómenos representados por conflictos entre el Parlamento y otras dependencias, tienen lugar en la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la conformación de la agenda pública de política internacional. Si bien la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo es, por definición, y en general por prescripción constitucional, no balanceada y los poderes del Congreso y las funciones de política exterior que posee son esencialmente reactivas y ex-post facto, no necesariamente son pasivas o subordinadas.

De acuerdo a lo relevado, el comportamiento legislativo de los parlamentarios para la consideración de demandas y votación no se basa tanto en el consenso como en la disciplina partidaria, o en todo caso el consenso se logra bajo disciplina. El aspecto sobresaliente es que esta disciplina intra partidaria y la territorialización de la política dan lugar a un proceso de delegación legislativa. Esta delegación tiene lugar por diversos motivos, pero en definitiva, el Poder Legislativo mediante la delegación de facultades vuelve responsable al Ejecutivo por acciones que constitucionalmente eran de su competencia. Por ende, los legisladores optan por la forma de legislar que en cada



caso minimice los costos políticos de transacción asociados a la implementación, los cuales por lo tanto maximizan la utilidad de los legisladores.

La iniciativa, la preparación de la agenda, tiene lugar dentro de la coalición de gobierno, en otras palabras, es endógena, y la estrategia adoptada frente a la legislatura es coalicional, es una consecuencia de la negociación conjunta entre el presidente y los bloques parlamentarios. Ergo, las agendas sustantivas de política exterior del Ejecutivo y Legislativo son complementarias y no antagónicas, y su contenido es definido por el proceso político y en relación con las preferencias de los actores. La formación y la acción de la mayoría exige la coordinación entre los poderes y por lo tanto la fusión de las agendas.

Los temas que forman parte de la agenda pública de política internacional dependen fundamentalmente de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos, es decir, de su capacidad para lograr acuerdos políticos y hacerlos cumplir en el tiempo. En definitiva, la agenda pública de política internacional se organiza según un principio de “causalidad circular”, donde cada elemento de los mencionados contribuye a interactuar con los otros, lo que tiene por efecto sus propias modificaciones en el sentido de una correspondencia mutua y de producir lazos múltiples y variables entre ellos.

En este contexto, la importancia de las coaliciones en el establecimiento de la agenda se debe sólo en parte a su éxito en la promoción de los temas del programa, ya que una parte sustancial de los esfuerzos se dedica a actividades “negativas”, como el bloqueo o la presentación de propuestas de modificación o sustitución de propuestas que ya están en el orden del día, dando lugar a cambios de la agenda más que cambios en la agenda. Por lo tanto, es necesario distinguir dos tipos de variación relativos a la agenda: los cambios en la agenda y los cambios de la agenda. Los cambios en la agenda están determinados por el cambio de orientación en la política exterior implementada, en uno o varios de sus puntos. Los cambios de la agenda de la política exterior, en su conjunto, radican en el cambio de jerarquía de los temas preexistentes o en el cambio originado por la incorporación de nuevos temas o por la supresión de otros.

La influencia de las coaliciones analizadas aunque sustancial, también fue frágil o inestable y generalmente generaron cambios de la agenda más que cambios en la agenda.

Consideraciones específicas del período

El modelo de gestión política centrado en la figura del presidente-líder-partidario con control parlamentario, que se utilizó en el país desde 1983 en adelante, entró en tensión a fines de los noventa, a partir de la asunción del gobierno de la Alianza y la crisis político social de 2001. Incluso, el período analizado puede ser evaluado a la luz la mutación del sistema de partidos (del bipartidismo al pluralismo de tipo predominante) que devino de aquello. Además, las prácticas políticas del período analizado pueden ser definidas como una suerte de archipiélago político (Arditi, 2005). La Argentina desde finales del gobierno de Menem en adelante se transformó en un escenario descentrado y con múltiples niveles, poblado por diversos lugares de enunciación política. Es decir, el proceso de articulación y combinación de intereses debió incluir, al menos, el subsistema liberal-democrático de la política electoral (las demandas de los votantes), pero también un segundo nivel de movimientos, asociaciones y grupos de intereses organizados, y uno supranacional que llevó a la política más allá de las fronteras del Estado Nacional. Cada uno de ellos tuvo su respectiva configuración de intereses, demandas, identidades, y procedimientos.

Las categorías conceptuales de “transición” y “provisionalidad” permiten acceder al conocimiento del período en tanto dan cuenta de un proceso en el que viejas y nuevas instituciones sociopolíticas intentaron reinstalarse como modos de articulación y orden entre la sociedad y la política donde las fuerzas sociopolíticas convergen o divergen, en función de los intereses que representan, en un contexto de crisis.

Si bien fue una crisis que abarcó a todas las instituciones sociopolíticas, fue el Congreso Nacional el que preservó el piso de legitimidad requerido para garantizar la transición.

En este contexto, se podría afirmar, como primera medida, que al margen de las facultades constitucionales que posee el Poder Legislativo en materia de política exterior y del nivel de receptividad de demandas, la incertidumbre coyuntural contribuyó a aumentar la disciplina intra partidaria y la territorialización de la política dando lugar a un proceso de delegación legislativa a favor del Ejecutivo. Es decir, al no saber con precisión cuál iba a ser el efecto (riesgos) de determinadas políticas públicas sobre la política exterior, los legisladores delegaron autoridad en el Ejecutivo con el objeto de minimizar los costos políticos de transacción asociados a la implementación de ciertas medidas, los cuales por lo tanto maximizaron la utilidad de los legisladores ya que pudieron intervenir en el proceso y denunciar el mismo, ya sea ganando el apoyo de su electorado, conservándolo o al menos evitando ser asociados a la política oficial.

De los proyectos de ley, los únicos con alcance coercitivo sobre todos los habitantes del país, presentados por el Poder Ejecutivo que recibieron sanción definitiva el 90% correspondía al Poder Ejecutivo (79 a De la Rúa y 37 a Duhalde), sólo 9 tenían un legislador (6 por diputados y 3 por senadores) como autor. Por lo que en términos de efectividad, es posible razonar que la delegación legislativa, ya sea para evitar la responsabilidad de ejercicio que la Constitución le confiere a los legisladores o por disciplina intra partidaria, fue el mecanismo de articulación y combinación de intereses más productivo. Es decir, el Poder Legislativo al delegar parte de sus facultades en el Ejecutivo permitió que los intereses de este primen en la formulación de la política exterior. Este fue la regla general salvo en ciertas ocasiones donde, producto de una opinión pública mayoritariamente contraria al lineamiento esbozado por el Ejecutivo, los legisladores, aunque parte de la crisis de representación política, ejercieron cierta supervisión de las políticas del Ejecutivo. Parte de esa supervisión puede observarse en la numerosa cantidad de pedidos de informes, pero más aún en los rechazos a proyectos de ley del Ejecutivo, es decir, que no alcanzaron a ser sancionados para obtener la autorización para el ingreso al territorio nacional de medios y personal del Ejército de Estados Unidos.

Por otra parte, las expresiones del cuerpo legislativo (personales o conjuntas) con respecto a temas de índole pública o privada, que se vieron receptadas en los proyectos de declaración, resolución y comunicación tanto en Diputados como Senadores tuvieron un alcance coercitivo nulo. Esto es sumamente importante puesto que éstas mociones, que son las formas legales resultantes del proceso de articulación y combinación de intereses en la mayoría de los casos, sólo tienen carácter declamativo e instan al Poder Ejecutivo para que este actúe o resuelva con cierta orientación respecto de la política exterior del país. Por lo tanto, al margen de los canales y coaliciones intervinientes, las demandas se articularon en alternativas políticas que como mucho pueden tener un alcance coercitivo parcial. De manera que, para aquellos grupos que lograron que sus demandas se transformen en alternativas políticas (proyectos legislativos) la insatisfacción de sus intereses no se debió tanto a la imposibilidad de hallar mecanismos para expresar intereses y necesidades como a la falta de operacionalización de los mismos.



No obstante la asimetría cuantitativa en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la conformación de la agenda, que por prescripción constitucionales no balanceada, la agenda pública de política internacional se puede afirmar que fue una auténtica coproducción consecuencia de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos, es decir, de su capacidad para lograr acuerdos políticos.

Entonces, la conformación de la agenda de política exterior del país fue resultado de la yuxtaposición de las diversas agendas nacionales en interacción. Se debe tener en cuenta que la interacción se concretó entre coaliciones nacionales con capacidades disímiles, donde obviamente influyeron el grado de asimetría entre las partes involucradas y el tipo de relación establecida, más que nada atendiendo a la dicotomía básica cooperación/conflicto.

La agenda pública de la política internacional, en tanto coproducción y síntesis, reveló aspectos centrales de la política exterior. Esta configuración se caracterizó por tener una geometría variable, compuesta por ámbitos políticos interrelacionados con un diagrama cambiante. Sería ilegítimo asignar un privilegio absoluto, y a priori, a un ámbito u otro, pero lo cierto es que los conflictos inherentes a la cultura política y la estructura social de pertenencia se pusieron de manifiesto en la articulación de intereses para la conformación de la agenda, constituyendo el límite y, a su vez, el canal de acceso entre la sociedad y el sistema político en lo que a política exterior se refiere.

Algunas respuestas

A esta altura, resulta ineludible volver sobre reflexiones antes vertidas referidas al significado de la expresión “verificación de las hipótesis”. Desde la perspectiva esbozada en este trabajo, la investigación científica contribuye al avance del conocimiento científico ya sea confirmando o refutando ciertas hipótesis sobre el funcionamiento de la parte de la realidad que constituyó su objeto de estudio. En el primero de ambos supuestos, el de la confirmación de las hipótesis, el resultado de la investigación, sus conclusiones, resultan directamente aplicables al conocimiento de esa realidad aportando explicaciones sobre ella y permitiendo previsiones sobre su comportamiento. Ello abre el camino para nuevas investigaciones posteriores. En el segundo caso, es decir cuando se refutan ciertas hipótesis, el resultado de la investigación, sus conclusiones, también resultan directamente aplicables al conocimiento de la realidad sólo que lo hace descartando explicaciones sobre ella y, por tanto, no permite sustentar previsiones sobre su funcionamiento. No obstante, en este caso también se abre el camino para investigaciones posteriores obligando a descartar las hipótesis refutadas y, en consecuencia, a formular nuevas hipótesis. Ambos casos resultan de esta investigación.

En primer lugar, en esta investigación sobre la política exterior realizada siguiendo el modelo constructivista pragmático (Widmaier, 2004), se intentó dar respuesta a la hipótesis básica o central por la que los actores no tienen una “agenda” de intereses que transportan consigo independientemente del contexto social en el que estén; sino que definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que se definen las situaciones. Dicha hipótesis se confirma o el caso la corrobora. Incluso se podría afirmar que en las tres teorías generales de las instituciones legislativas (la distributiva y ganancias del intercambio; la informativa y la de cooperación y delegación) señaladas por Shepsle y Weingast (1994), sobras las que ya se hizo referencia, las identidades y las cogniciones colectivas no existen separadas las unas de las otras; son “mutuamente constitutivas” y la institucionalización es un proceso consistente en interiorizar identidades e intereses.

Ello implica desde el punto de vista teórico dos disquisiciones importantes. Por un lado, la necesidad de desmarcarse del marco racional positivista de la “neo-neo síntesis” que

tiende a presentar las estructuras sociales de forma apolítica. Esto es, una concepción por la cual hay leyes estructurales que siempre preceden a la política y, por lo tanto, son vistas como si se generaran independientemente de la dinámica del poder. Sin embargo, el poder, como se intentó mostrar, está presente, pero no es un atributo de los actores ni de la estructura, es una relación social (intercambio) pero desequilibrada. Por el otro, pero íntimamente relacionado con el anterior, sólo en referencia a acontecimientos concretos es que se puede calibrar el énfasis correspondiente en la agencia y la determinación estructural. Esto es así porque esa doble y falsa dicotomía (agente-estructura, interno-externo) en el análisis de la política exterior está inherentemente ligada entre sí desde el punto de vista ontológico y aún cuando ambos tipos de causalidad aparecieran opuestas el uno al otro, existen en un solo momento. Ergo, no se puede optar por una u otra posición como una elección teórico-filosófica inalterable, sino como un asunto de orden empírico dónde el peso de cada una de ellas como factor explicativo de la política exterior se ajusta a hechos concretos.

Como hipótesis auxiliar de aquella se planteó que existe una asociación entre la estabilidad de las políticas con la capacidad de los actores políticos de acordar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan que algunas temas fundamentales formen parte de la agenda pública de política internacional más allá de la duración en el cargo de ciertos políticos o coaliciones en particular.

Con respecto a esta presunción se intentó demostrar a lo largo del trabajo que los temas que ingresan a la agenda pública de política internacional dependen del juego entre el proceso político de la institución y el proceso institucional de la política (ambos mediados por la opinión pública) donde los horizontes de tiempo son determinantes muy importantes del comportamiento político. Ello puede contribuir a la estabilidad o conducir a grandes vaivenes; puede facilitar su adaptabilidad o llevarlas a la rigidez excesiva.

Las políticas con horizontes prolongados y transversales tienen mucha más probabilidad de concertar acuerdos intertemporales necesarios para su sustento. Por el contrario, las políticas con horizontes cortos y univocas tienden a maximizar los beneficios de corto plazo, en detrimento de la formación institucional de largo plazo y de la credibilidad y la calidad de la propia política. En la conformación de la agenda pública de política internacional se ve plasmado el horizonte temporal de la política exterior argentina.

Esta hipótesis auxiliar es subsidiada, en el sentido de que ayudan a responderla, por otras dos, una referida a las capacidades técnicas del Parlamento y otra referida a las capacidades políticas, relacionadas estas entre sí.

Se planteó por un lado, que falta de un cuerpo de asesores permanentes y la duración de los cargos legislativos imposibilita la conformación de una agenda de política exterior propia por parte del Parlamento.

En este caso, a partir de lo indagado, se observó que la continuidad o no de una política no depende de la periodicidad de los legisladores y sus asesores sino de lo arraigada que esté la misma en la fuerza política que integran y de la memoria administrativo burocrática de la Comisión. Los asesores son rotan constantemente y su tarea es meramente coyuntural. La visión a largo plazo, que trasciende la durabilidad del ciclo político de cada legislador, implica ingresar en un plano político donde el asesor no tiene lugar, ya que esa visión se construye y estructura desde el partido que representan los legisladores. La política toma cuerpo por encima de la racionalidad intelectual de los expertos. En definitiva, los asesores son puramente políticos, pero las decisiones políticas los trascienden, incluso al propio legislador, ya que las mismas emanan del centro de la fuerza política que conforman.



Por el otro lado, se señaló que la cohesión y disciplina partidaria, dentro y fuera de las comisiones, determinan el accionar del cuerpo decisorio legislativo en su labor legislativa relativa a la política exterior.

“La agenda se conforma a partir de las necesidades políticas del Ejecutivo” o “en un sistema presidencialista la función del legislativo en materia de política exterior es nula” expresaron en más de una oportunidad distintos actores entrevistados. El Parlamento no tiene una agenda propia de política exterior sino que, como esta es prerrogativa del Poder Ejecutivo, como mucho puede tener iniciativas propias frente a los lineamientos establecidos desde el Ejecutivo. En forma excepcional se toman temas provenientes de determinados sectores de la sociedad que se ven afectados o potencialmente afectados y que acercan su preocupación al legislador.

Si bien el grueso versa sobre proyectos que tienen como autor el Ejecutivo, hay proyectos de legisladores, generalmente no son proyectos de ley, de declaración o resolución, donde el legislador manifiesta una posición, pero la sustancia de su contenido y especialmente su alcance coercitivo los transforma, en su inmensa mayoría, en proyectos poco relevantes. En definitiva, su labor legislativa, desde esta óptica, es menor.

Ahora bien, aquellos temas claves donde existe una unidad de criterio multipartidaria o donde simplemente se reúne una mayoría suficiente entre los legisladores pueden sentar una posición que modifique el accionar del Ejecutivo. También se da el caso de esfuerzos mancomunados para mostrar una posición unánime hacia el exterior (Malvinas). Esto es así porque antes que el número prima la racionalidad, esto es, más allá de la cantidad de votos de los legisladores necesarios para que un proyecto prospere, ese requisito cuenta en tanto el proyecto sea viable dentro de los lineamientos que el Ejecutivo formula. De manera que, no obstante formar parte del oficialismo o por el contrario de la oposición, la adecuación del contenido de los proyectos a las directrices provenientes del Ejecutivo dispara el componente numérico. En la definición de los contenidos de la agenda sus impulsores se dan a la tarea de buscar respaldo político. El objetivo de este proceso es sumar a quienes son proclives a la iniciativa (intereses similares) o, incluso, son neutrales y neutralizar a quienes se oponen. La construcción de consensos está gobernada por el arte de la negociación y la disciplina intra partidaria

Finalmente, como hipótesis propia del período estudiado, se planteó que el rápido ritmo de la toma de decisiones y la vertiginosidad que impone la crisis imprime límites en la conformación de la agenda.

Los problemas públicos muy raramente se revelan como cuestiones aisladas de otros fenómenos de la vida social. Los problemas que se identifican como tales son parte de un sistema complejo de acción y muy raramente hay uncausalidad en su origen o explicación. Las diversas esferas de la vida social están interconectadas, por lo que aquellas situaciones que han sido identificadas como problemáticas están influidas por, y también influyen a, los fenómenos con los que comparten un sistema de acción. A su vez, hay cierta subjetividad en la identificación de problemas públicos. Hay muchas situaciones problemáticas en la sociedad, pero pasan a ser consideradas aquellas que coinciden con las visiones, aspiraciones, intereses de actores de poder relevantes, quienes las impulsan e incorporan a la agenda pública.

El ambiente o clima político reúne las percepciones coyunturales de los actores, la opinión pública, prioridades políticas y aquello que es “políticamente correcto”. Es algo intangible, pero con efectos políticos concretos. El clima político determina qué tiene mayores probabilidades de éxito y qué debe esperar.

Consideraciones finales

Los propósitos (ex ante) como las conjeturas (ex post) de este trabajo deben ser moderados a la luz de varios factores y especialmente por el hecho de tratarse de un estudio de caso²¹⁴. En primer lugar por el número limitado de casos y la recopilación de datos de sólo dos gobiernos. En segundo lugar, por el hecho de que las relaciones entre los atributos del Parlamento son muy complejas, y alguna de estas han sido analíticamente no abordadas en el presente estudio. Además, esta investigación estuvo orientada sólo sobre un estrecho rango de actividades legislativas vinculadas con el proceso de conformación de la agenda pública de política internacional. A pesar de que se sostiene que este es un aspecto muy importante y determinante de la actividad legislativa, está claro que es sólo un área de desempeño legislativo entre otras, sin embargo, al centrarse en este aspecto de la actividad legislativa de la manera en que se ha hecho, tratando de balancear el nivel macro con el nivel micro, se amplió de la gama de dimensiones a estudiar.

El cuestionamiento fundamental que suele hacerse a los estudios de caso es su incapacidad radical para generalizar sus resultados, ya que el análisis de un solo ejemplo de fenómenos sociales no puede proporcionar información confiable sobre la clase entera de los fenómenos considerados²¹⁵.

En efecto, existe en el trabajo desarrollado, propio de este tipo de estudios, una tensión entre generalidad y singularidad (Vigour, 2005: 259). Por un lado, el análisis del caso es, por definición, de tipo sinecdótico o idiográfico por su carácter cuasi-experimental; pero, por otro lado, tiene cierta intencionalidad “nomotética” o generalizante debido a su pretensión científica.

La posibilidad de generalización de este estudio de caso no pretende basarse lógicamente en una muestra aleatoria estadísticamente representativa; pero puede si en otras dos posibilidades de generalización: en el desarrollo de una teoría que pueda ser extendida a otros casos, por un lado; y por el otro, en los llamados casos críticos.

A este respecto se adopta por válida la distinción que introduce Yin (2009: 15-17) entre generalización estadística y generalización analítica. La primera es obviamente la que se basa en una inferencia realizada a partir de una muestra estadísticamente representativa, mientras que la segunda tiene que ver con la expansión a otros casos de una teoría o de un modelo que ha permitido analizar un caso concreto. Por lo tanto, en la generalización analítica se trata de generalizar teorías, y no de enumerar frecuencias. Lo que se generaliza no son los resultados particulares y específicos de un análisis de caso, sino el modelo teórico que ha conducido a esos resultados, y que se supone conducirá a resultados análogos (y no idénticos) en otros casos.

El otro modo, lógicamente más robusto, de generalizar a partir de casos se funda en la selección de los llamados casos críticos, que, según el sociólogo danés Fkyvbjerg (2001: 78) son aquellos que tienen una importancia estratégica en relación con un problema general. Se podría precisar esta definición diciendo que se trata de casos que representan el escenario más favorable para la confirmación de una proposición o de

²¹⁴ Se adoptar la noción más corriente de “caso” en antropología y sociología, apoyándonos en la obra reciente de dos metodólogos contemporáneos sobresalientes en esta materia: Robert K. Yin (2009) y John Gerring (2007). Según este último, “un caso es un fenómeno (o unidad) espacialmente delimitado, observado en un solo punto del tiempo o a través de un determinado periodo de tiempo” (19).

²¹⁵ Como método de investigación social, los estudios de caso presentan una situación paradójica: por una parte gozan de muy antigua prosapia en el campo de las ciencias sociales y en su historia figuran luminarias como Ernest Park, Ernest Burgess, Louis Wirth, William I. Thomas, W.F. White, George Herbert Mead, Herbert Blumer y Florian Znaniecki, entre otros muchos; pero por otra parte la mayoría de los metodólogos y de los científicos sociales los consideran como un método poco fiable científicamente, otorgándoles apenas un papel auxiliar y devaluado en el desarrollo del conocimiento científico.



una hipótesis. Ahora bien, este tipo de casos permite argumentar a fortiori, según la fórmula: si en este caso es así, con mayor razón en todos los demás casos.

Por último, es verdad que la generalización que puede obtenerse en los estudios de caso es limitada, frágil y modesta, limitada. Pero esto no se debe a una debilidad congénita del método, ni a la imperfección de sus dispositivos de análisis, sino a la escala en que se halla situado su objeto de estudio; al "interés" por privilegiar la profundidad y la intensidad del análisis sobre la extensión o la amplitud de su alcance.

El aporte que este estudio intentó brindar fue presentar un esquema analítico de base empírica a partir del cual sea posible abordar el accionar del cuerpo decisorio legislativo en la conformación de la agenda de política exterior, el cual ha sido escasamente estudiado; dar luz o hacer público el sistema decisorio de dicha elaboración sobre el cual poco se conoce al quedar atrapado dentro de una especie de "caja negra", subrayar la importancia del estudio de los condicionantes internos en la formulación de la política exterior de Argentina, puesto que en un mundo más globalizado, y por lo tanto interdependiente, la formulación de la agenda de política exterior se vuelve clave para comprender los márgenes de autonomía que la política exterior intenta lograr y finalmente, señalar la necesidad de enfoques disciplinares complementarios para el estudio de la política exterior que no reduzcan el objeto de estudio al campo de las Relaciones Internacionales.

Apéndice

El nivel normativo descriptivo constituye el punto de partida para el conocimiento formal de la institución política en cuestión. El discurso a este nivel es de gran importancia, primero porque permite comprender la conformación formal del Poder Legislativo; segundo, porque permite delimitar, al menos en términos normativos, las atribuciones en materia de política exterior del Parlamento y tercero, por la identificación y caracterización del dispositivo documental en base al cual se desarrollará el análisis científico con el propósito planteado.



Constitución formal del Poder Legislativo

Introducción

El propósito de este apartado es acercar un conjunto de información básica en torno a la conformación del Poder Legislativo Argentino, ámbito de análisis del objeto de estudio de este trabajo. En términos generales, se trata de información útil para comprender el desarrollo del proceso de elaboración de una ley: desde su gestación hasta su aplicación efectiva. Las instituciones involucradas, los procedimientos estipulados por la Constitución, los actores que participan, el lenguaje técnico que se emplea, etc., todos con el objeto brindar una masa crítica de datos indispensables para la comprensión de los capítulos posteriores.

Los principios sobre los cuales se organizó el poder en el país, bajo el sistema representativo, republicano y federal, están contenidos en la Constitución Nacional²¹⁶. Allí se encuentran especificadas las formas en que deben constituirse las distintas instituciones republicanas y las atribuciones que tendrán los representantes, mandatarios y magistrados de la Justicia.

La Constitución Argentina establece la forma representativa, republicana y federal para su gobierno. Este modelo de gobierno implica que: es *representativa*, porque el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes y que el poder se distribuye en tres poderes que gozan de independencia y autonomía; es *republicana*, porque el pueblo es la principio de la legitimidad y por lo que éste elige sus gobernantes; y *federal*, porque coexisten un Estado Nacional y un número de Estados provinciales.

La organización del Poder Legislativo

La conformación del Poder Legislativo se encuentra contenida en el artículo 44 de la Constitución estableciendo una composición bicameral (una Cámara de Diputados y otra de Senadores). La bicameralidad significa que la sanción de las leyes requiere la aprobación de los dos cuerpos legislativos, independientes entre sí.

Al analizar las ventajas y desventajas que un sistema de este tipo contiene Baron (2003) señala que la principal ventaja del sistema bicameral es

La doble discusión enriquece el debate y evita caer en decisiones precipitadas. Todo proyecto de ley tiene que pasar, necesariamente, por dos instancias de estudio. Por el estudio de los diputados, que representan al pueblo en general. Y por el de los senadores, que representan los intereses de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Se refuerzan así los mecanismos de corrección, se minimizan las posibilidades de incurrir en error y se enriquece el proyecto a partir de dos perspectivas, que no siempre son equivalentes. (Baron, 2003: 10)

Mientras que la desventaja radica en que esta doble instancia de indagación torna más pausado y burocrático el proceso de formación de las leyes.

El sistema bicameral argentino está constituido por diputados, electos de acuerdo a la población de cada provincia y representan al pueblo de la Nación, y los senadores, electos en correspondencia al número de provincias, en igual cantidad por cada uno de

²¹⁶ La Constitución Nacional consta de dos partes: *la primera* (art. 1 al art. 43) trata de las Declaraciones, Derechos y Garantías. En su artículo primero establece la forma de gobierno adoptada de acuerdo a tres características: representativa, republicana y federal; *la segunda* parte (art. 44 al art. 86) trata de las autoridades de la Nación, es decir del Gobierno Federal, comenzando por definir la forma, las disposiciones y las atribuciones del Congreso de la Nación.

los distritos, y representan, por ello, a los Estados provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Veremos a continuación las características principales de cada una de las Cámaras del Congreso contempladas en la Constitución Nacional, en los artículos 44 y siguientes.

La Cámara de Diputados de la Nación

La Cámara de Diputados se compone de representantes que son elegidos por el pueblo de cada una de las provincias. Su número, proporcional a la cantidad de habitantes de cada una de ellas y de la Ciudad de Buenos Aires, implica la representación del conjunto de los habitantes de la Nación.

Los diputados son elegidos en forma directa, por medio de un sistema proporcional y de lista completa en base el sistema electoral denominado “D’Hont” (en referencia a su creador, el matemático belga Víctor D’Hont) implementado en el país.

De acuerdo a la ley n° 22.847 de 1983²¹⁷, se fijó una relación de un diputado cada ciento sesenta y un mil (161.000) habitantes o una fracción no menor a ochenta mil quinientos (80.500) habitantes. Al tiempo que se instituyó que ninguna provincia o distrito puede tener menos de cinco diputados.

El mandato de los diputados nacionales es de cuatro años, sin embargo, la Cámara se renueva, por mitades, cada dos años. Esto significa importantes consecuencias políticas²¹⁸.

Si bien los diputados pueden invocar los intereses y las peculiaridades de los distritos electorales que los han ungido, deben atenerse al concepto general de representación, esto es, las leyes que abordan, aprueban o rechazan tienen significación para la vida del conjunto de los habitantes del territorio nacional, son leyes de la Nación (obligatorias para todos los ciudadanos).

La Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores se compone de legisladores elegidos por el pueblo de las provincias que asumen la representación de cada una de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires como estados autónomos que son.

La reforma constitucional de 1994 fijó un número invariable e idéntico para cada una de las provincias de tres representantes. Constituyendo el Senado un cuerpo de 72 senadores, correspondientes a las 23 provincias que integran el territorio nacional, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los senadores también son elegidos en forma directa, pero no rige en este caso el principio de “proporcionalidad”. Los tres senadores que van a representar a cada provincia se distribuyen entre los dos partidos más votados. No obstante, el mecanismo no se resuelve siempre con tanta sencillez. La característica de que sean las dos primeras fuerzas impuestas en las elecciones las fuentes de elección de los representantes acarrea una poderosa consecuencia política, ya que el sistema inhibe el acceso a otras expresiones. Son los partidos políticos quienes están habilitados para presentar candidatos.

²¹⁷ En 1991 se sancionó la ley 24.012 de “cupos femeninos”, que establece que al menos un 30% de las listas partidarias deben estar constituida por mujeres, en posiciones que posibiliten realmente su elección. Entró en vigencia con el decreto 1246/2000 de Fernando De la Rúa

²¹⁸ La elección de renovación legislativa de octubre de 2001, a modo de ejemplo, arrojó resultados desfavorables para la entonces coalición gobernante, hecho que significó un pronunciado agotamiento para la gestión del entonces Presidente Fernando De la Rúa que pasó de tener 102 diputados (Alianza UCR + FrePaSo) y el Justicialismo 99 diputados a 88 y 118 respectivamente.



La duración de los senadores nacionales en su mandato es de seis años pero la Cámara se renovará, por tercios, cada dos años. A las provincias les corresponderá someter a sus representantes a una elección por bienios (establecido mediante sorteo). Pudiendo resultar reelectos en forma indefinida y ser reemplazados por quien continúa en el orden de la lista votada en caso de fallecimiento u otro impedimento.

Es preciso tener presente que al contar con el mismo poder numérico la capacidad de influencia de cada una de las provincias se empareja y no queda condicionada por el peso político de cada una, al menos en términos normativos.

Sintéticamente, en el estado democrático el Poder Legislativo tiene dos funciones basamentales para el propio sistema democrático que son: la *función legislativa*, esto es, el poder para la elaboración de leyes, normas de carácter general, cuya finalidad es la de regular tanto la conducta de los particulares como la acción de los poderes públicos del Estado; y la *función de contralor*, especialmente de las acciones del Estado y sobre todo del Poder Ejecutivo.

Instancias claves de la estructura parlamentaria

Para analizar acabadamente el Congreso por dentro, se requiere conocer y distinguir instancias claves de la estructura parlamentaria como: las autoridades que gobiernan tanto el Senado como la Cámara de Diputados, los bloques partidarios, las comisiones de trabajo legislativo, las áreas profesionalizadas y dependencias que puedan ser de interés.

En este sentido, el artículo 66 de la Constitución Nacional impone a ambas Cámaras el dictamen de su propio Reglamento; reglamentos que, tanto en el Senado como en Diputados, rigen el funcionamiento de las Cámaras, asignan responsabilidades y funciones y establecen los caminos formales que deben seguir todas las tramitaciones.

De su Reglamento se desprende la siguiente información.

Organización de la Cámara de Diputados

La Cámara tiene un Presidente y tres Vicepresidentes, distinguidos todos por sus colegas diputados con duración en su cargo un año y reelección indefinida, mientras dure su mandato como legislador.

El Presidente de la Cámara de Diputados ocupa el tercer lugar en el orden de sucesión presidencial, luego del Vicepresidente de la Nación y el Presidente Provisional del Senado. Además, siguiendo nuevamente a Baron

...el titular de Diputados tiene una fluida relación con el Presidente de la Nación y mantiene con éste una relación de confianza personal y política. No sólo porque está en la línea de sucesión y puede reemplazarlo ante alguna eventualidad. Sino, fundamentalmente, porque el Presidente de la Cámara debe, a menudo, impulsar los proyectos de ley que interesan al Poder Ejecutivo y cuenta, para ello, con resortes (administrativos y políticos) que permitirían agilizar o diluir iniciativas de esa naturaleza. (Baron, 2003: 31)

Entre las atribuciones del Presidente enumeradas en el Reglamento se destacan: mantener el orden en las sesiones y dirigir los debates, cita y dirige las sesiones ordinarias, especiales y extraordinarias de la Cámara, da cuenta de los Asuntos Entrados, propone las votaciones y proclama sus resultados, vela por el cumplimiento,

de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara de Diputados y de las reglamentaciones internas y lo más importante no opina ni vota²¹⁹.

De la Presidencia, se desprenden tres Secretarías (dos de sus tres titulares son propuestos por el bloque político con mayor número de diputados., el restante, por el que le sigue en número), que son claves, ya que toda la estructura organizacional depende de ellos.

Estas son la *Secretaría Parlamentaria*, dotada de un fuerte carácter político, se ocupa de las áreas que tienen relación directa con los proyectos legislativos; la *Secretaría Administrativa*, encargada de todos los asuntos que hacen al funcionamiento administrativo de la Cámara y la *Secretaría de Coordinación Operativa*, que hace las veces de nexo entre distintas áreas. Los bloques que conforman la mayoría dentro de la Cámara se reservan para su control las dos primeras secretarías.

Los bloques partidarios

Los bloques²²⁰ son un conjunto de legisladores unidos de un modo orgánico y formal a partir de la afinidad política, lo cual facilita un accionar homogéneo, que representan a los partidos políticos dentro de la Cámara.

Según lo dispuesto por el Reglamento de la Cámara los grupos de 3 o más diputados pueden formar un bloque, de acuerdo a sus afinidades. Si un diputado decide abandonar el mismo puede mudarse a otro bloque²²¹ o, si no se integra a ningún otro, pasa a integrar un bloque “de opinión” no gozando de la asistencia en recursos e infraestructura que la Cámara le facilita a los bloques políticos reglamentamente constituidos.

Incluso internamente se produce una división en la preparación de la agenda de Labor Parlamentaria, donde cada uno de estos grupos diseña su propia política de prioridades en el temario a tratar por el cuerpo. Se les asigna entonces la denominación de sub-bloques.

Puede ocurrir también que dos o más bloques, aun manteniendo sus propias autoridades y su autonomía funcional, actúen de hecho como una alianza parlamentaria en torno a lo que se llama un interbloque.

En definitiva, Si bien cada uno de los bloques procura respetar su identidad partidaria y sus principios orgánicos, los movimientos de aproximación, alejamiento, fusión o disolución son propios de la negociación política (Baron, 2003: 36).

Las Comisiones Legislativas

Gran parte de la actividad parlamentaria transcurre en el ámbito de las comisiones. Se trata de grupos más acotados de legisladores, de distintos bloques, que conforman un ámbito especializado en donde evalúan proyectos relacionados una temática específica. Teniendo por objeto asegurar una mayor efectividad en la labor legislativa.

Por lo que, en las comisiones se debate primariamente cada uno de los proyectos que ingresan a la Cámara de Diputados diferenciándose así del debate que se produce en la sesión, en el plenario del cuerpo de diputados.

²¹⁹ Salvo que ocupe una banca común y sea consecuentemente reemplazado en su puesto por uno de los Vicepresidentes. Tampoco puede votar, salvo en caso de empate o en los asuntos en que hubiera intervenido, habiendo sido reemplazado en las funciones de presidente por uno de los Vicepresidentes.

²²⁰ Los bloques cuentan con sus propias autoridades, elegidas entre sus integrantes, poseen un presidente, uno o más vicepresidentes y un secretario general. A su vez, disponen de su propia estructura administrativa y sus asesores estables y regularmente, mantienen reuniones durante el período de sesiones ordinarias.

²²¹ Durante el gobierno del presidente De la Rúa, algunos legisladores aliancistas, descontentos con la política llevada adelante, decidieron conformaron nuevas agrupaciones, concretamente es el caso del ARI.



El grado de apertura de las reuniones²²² de una Comisión está dado por la gravedad del asunto a tratar, pudiendo sesionar a puertas cerradas, aunque por regla general son de acceso público.

La conformación de las comisiones refleja proporcionalmente la representatividad política alcanzada en las elecciones. Es por esta razón que el bloque mayoritario preside las comisiones estratégicas (Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores, Presupuesto, Juicio Político, etc.) mientras que el resto de los bloques ocupa los cargos de jerarquía inferior (vicepresidencias y secretarías) o bien las presidencias de aquellas comisiones que cuentan con peso político menos gravitante. De lo que se infiere una clara dinámica política en el trabajo.

Cada comisión cuenta con un *presidente* (con un cupo de hasta tres asesores), quien convoca y conduce las reuniones, distribuyendo las funciones y determinando la política que adoptará la comisión según la prioridad asignada a los distintos temas o proyectos; dos *vicepresidentes* (pueden designar hasta dos asesores); hasta tres *secretarios* y un *secretario administrativo de la Comisión* (el cargo no es desempeñado por un diputado y no tiene carácter político) y los *vocales*.

Los diputados pueden formar parte de varias comisiones de asesoramiento, de acuerdo a su interés particular y al del bloque político al que pertenece (el promedio es de un diputado en un total de entre cinco a seis comisiones.).

Dentro de las comisiones legislativas es menester diferenciar la Comisión de Labor Parlamentaria de las Comisiones de Asesoramiento.

La primera, tanto en Diputados como en el Senado, es fundamental. Puesto que se reserva una función estratégica dentro de la estructura legislativa que es la de disponer cuáles son los proyectos que el cuerpo de Diputados tratará en la sesión, y cuáles los que quedarán diferidos

Está compuesta por el Presidente de la Cámara y los presidentes o Vicepresidentes de los bloques políticos. Se reúne una vez por semana, a lo largo del período de sesiones ordinarias, y su función esencial es preparar la agenda de la sesión entrante, es decir pasar lista de los asuntos a tratar.

En cambio, el número de comisiones asesoras varía a través del tiempo y de acuerdo a las diferentes temáticas que los legisladores consideren merecedoras de un tratamiento específico. Están integradas por legisladores pertenecientes a los distintos bloques políticos y sólo algunas de estas son permanentes²²³, otras estudian un tema específico y desaparecen una vez que cumplieron su cometido.

En las mismas recaen los principales núcleos donde se concentra la rutina legislativa. Aquí nacen y se desarrollan las iniciativas legislativas, aunque, en ellas, también pueden perder potencia y finalmente extinguirse su vigencia si quienes las integran no acuerdan en darles vitalidad.

En fin, así como la Comisión de Labor Parlamentaria es neurálgica porque se trata de la llave que abre y cierra la posibilidad que los proyectos se conviertan o no en ley (se podría decir: que el proyecto adopte una forma legal y positiva), las comisiones de asesoramiento prevalecen en todo lo concerniente a la sustancia de cada asunto, a que sus integrantes acerquen o alejen sus puntos de vista sobre el propio contenido a legislar. (Baron, 2003: 42)

²²² Las reuniones tienen una frecuencia variable, habitualmente una vez a la semana y con días y horarios estables. Sin embargo, a estas no siempre asisten los mismos diputados, también existe una instancia “preparatoria”, en la que se reúnen sólo los asesores de comisión.

²²³ La Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Diputados y de la de Senadores es una comisión de asesoramiento permanente.

Organización de la Cámara de Senadores

El Senado comparte con Diputados muchas de las características ya expuestas, pero una diferencia sustancial es que de acuerdo al artículo 57 de la Constitución Nacional dispone que el Vicepresidente de la Nación es quien preside el Senado. El artículo 58 establece que el cuerpo nombrará a su vez un Presidente Provisorio que lo presida en caso de ausencia del Vicepresidente.

El Presidente Provisorio del Senado es elegido por mayoría absoluta de los miembros del cuerpo y, además de ocupar la presidencia en ausencia del presidente nato, ocupa el segundo término de la sucesión presidencial, de acuerdo con la actual Ley de Acefalia²²⁴ para el caso de ausencia, renuncia, muerte o incapacidad de los anteriores. Por su parte, el Reglamento del Senado, en su artículo 8, establece que deben elegirse dos Vicepresidentes del cuerpo, que presidirán las sesiones ante la ausencia del presidente natural o del presidente provisorio pero no ocuparán un lugar en el orden de sucesión.

Las atribuciones del Presidente Provisorio del Senado son análogas a las de su par en Diputados: cita y dirige las sesiones de Cámara, da cuenta de los Asuntos Entrados y propone las votaciones; prepara el Orden del Día a tratar en las sesiones y preside la Comisión de Labor Parlamentaria, entre otras.

De la presidencia de la Cámara dependen tres secretarías, la *Administrativa*, la *Parlamentaria* y la de *Acción Social* y también tres prosecretarías: *Parlamentaria*, *Administrativa* y de *Coordinación Operativa*. Su constitución recae en miembros que no son legisladores, son elegidos por los senadores por mayoría absoluta y en orden a la representación política (dos son propuestos por el bloque con mayor número de representantes, y por el bloque que le siga en cantidad).

Los bloques políticos en el Senado

El Reglamento interno contempla que un grupo de dos o más senadores pueden formar su propio bloque, de acuerdo a sus afinidades políticas. Como distinción importante entiende que cuando un partido político o una alianza electoral preexistan a la última elección y cuente con sólo un representante en la Cámara, podrá actuar aún así como bloque. También podrán hacerlo aquellos partidos provinciales que acceden en carácter de minoría.

Las Comisiones en el Senado

A diferencia de Diputados, el Senado cuenta con una comisión de gran relevancia institucional que nace de las atribuciones propias que tiene esta Cámara y que es la Comisión de Acuerdos.

Se trata de la comisión que dictamina sobre las solicitudes del Poder Ejecutivo para el nombramiento o remoción de funcionarios públicos. La derivación de este órgano, pone de relieve una esfera en la que los poderes Ejecutivo y Legislativo están interrelacionados.

El hecho de representar a las provincias, según lo anteriormente expresado, le concede a los bloques políticos del Senado más que a los de Diputados un mayor peso en las influencias de los estados provinciales.

²²⁴ Tras la renuncia del Presidente de la Nación Adolfo Rodríguez Saá, el 29 de diciembre de 2001, el país no contaba con Vicepresidente por la renuncia de Carlos Álvarez en octubre de 2000. Por lo que después de la declinación de Rodríguez Saá, renuncia el entonces Presidente Provisorio del Senado, Ramón Puerta dando lugar a que el titular de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño, se haga cargo del Poder Ejecutivo hasta la asunción del actual mandatario, Eduardo Duhalde.



Las autoridades de los bloques mantienen, de esta forma, una relación estrecha tanto con el Presidente y miembros del gabinete nacional, como con los gobernadores de provincia. Allí tienen fuerte repercusión todas las negociaciones y eventuales intereses en disputa entre el Poder Ejecutivo Nacional y las gestiones provinciales (como por ejemplo la discusión por coparticipación de impuestos, el debate en torno a los regímenes de promoción industrial en algunas zonas del territorio, proyectos de reactivación de las economías regionales, etc.). (Baron, 2003: 47)

También en el Senado es dable distinguir entre el Plenario de Labor Parlamentaria, que al igual que en Diputados, se encarga de preparar la agenda de la próxima sesión, de las Comisiones Permanentes²²⁵, Especiales, de Investigación y Bicamerales. Como en Diputados, un legislador puede integrar una o varias comisiones de asesoramiento (cada comisión puede estar integrada por quince senadores), de acuerdo a su interés particular y al del bloque político al que pertenece. Tienen sus propias autoridades elegidas de acuerdo a lo propuesto por los bloques, duran un año en su gestión y pueden ser reelegidos indefinidamente.

Desarrollo de la labor legislativa

Entre el 1° de marzo y el 30 de noviembre, el Congreso trata todos los proyectos, surjan éstos como producto de la iniciativa de los propios legisladores, por solicitud del Poder Ejecutivo u otros funcionarios públicos y de la ciudadanía, en lo que se conoce como *sesiones ordinarias*. Éstas comienzan con la Asamblea Legislativa el primero de marzo de cada año²²⁶, tienen días y horarios establecidos, incluso la propia Constitución determina la existencia de dos períodos anuales para la reunión plenaria de los legisladores.

Durante las mismas se debaten los proyectos que componen el Orden del Día de la sesión y se votan aprobándolos o no sumando los votos individuales de cada legislador. Obviamente, los legisladores tratan aquellos proyectos que vienen pautados de antemano por la Comisión de Labor Parlamentaria, que elabora una agenda de temas (Orden del Día).

Durante el receso que va de noviembre a marzo de cada año pueden tener lugar las *sesiones extraordinarias*. Las mismas sólo abordan los asuntos contenidos en la agenda dispuesta por el Presidente de la Nación y su gabinete de ministros. Por lo general, se trata de proyectos de ley de cierta premura para el accionar del gobierno, esto es, aquellos instrumentos legales que no hayan sido tratados o definitivamente consensuados por los distintos bloques durante el período de sesiones ordinarias. Si bien tienen una extensión fijada de antemano, las sesiones extraordinarias pueden ser prorrogadas por el Poder Ejecutivo.

En el lapso temporal entre las sesiones ordinarias y las extraordinarias habitualmente se produce una sesión preparatoria donde se eligen las autoridades que presidirán la Cámara durante el período legislativo. Como práctica habitual se ratifica a las autoridades del año anterior, salvo que la relación de fuerzas dentro de la Cámara se haya alterado.

²²⁵ A partir de la reforma del Reglamento interno del Senado, aprobada el 28 de noviembre de 2002, se redujo el número de comisiones permanentes de 47 a 24 generando una importante reestructuración interna.

²²⁶ Según el Reglamento la Asamblea puede ser convocada, también ante situaciones anómalas que se produzcan en la vida institucional, como por ejemplo, en diciembre de 2001 dos Asambleas Legislativas en menos de diez días.

En estas sesiones preparatorias se estipulan los días y horarios en que tendrán lugar las sesiones; la tradición ha marcado un día a la semana (entre martes y jueves) y los horarios son variables. En la práctica la dinámica propia de la vida política subordina la periodización de las sesiones.

Tomando el esquema simplificado de Baron (2002) es posible distinguir tres momentos: el inicio, el desarrollo y la votación.

Por supuesto no se trata de un proceso teleológico, hay sesiones en las que el debate se reduce a una mera rutina formal por tratarse de proyectos que llegan con dictámenes favorables de comisión, mientras que en otras ocasiones, el presidente de la Cámara dispone que la sesión pase a “cuarto intermedio”. También puede suceder que alguna de las bancadas más numerosas, per se o por alianzas, deciden dejar sin *quórum*²²⁷ la sesión por tener diferencias insalvables con lo tratado. El quórum es utilizado en forma sistemática como un recurso que en ciertas ocasiones tiene la finalidad política de impedir o entorpecer el acceso de una mayoría para el tratamiento de un tema que se justifique como perjudicial para los intereses de ciertos grupos.

La sesión comienza cuando el presidente de la Cámara la declara abierta e indica cuántos legisladores están presentes. A partir de aquí se prosigue con el repaso de aquello que se ha recibido y forma parte del Boletín de Asuntos Entrados (que tanto los legisladores como la prensa disponen antes de cada sesión).

Este es el momento en el cual los legisladores pueden hacer observaciones o peticiones en relación a los asuntos entrados (habitualmente, pedir que determinado proyecto sea girado a una de las comisiones).

Una vez que la Cámara pone a consideración el plan de trabajo proyectado para la sesión los legisladores tiene la facultad de solicitar a las comisiones mayor documentación sobre algún proyecto, requerirles celeridad en el tratamiento de un expediente y efectuar algunas de las distintas *mociones* admitidas (las que pueden realizarse en cualquier momento de la sesión). Se llama *moción*²²⁸ a toda proposición hecha de viva voz por un legislador desde su banca y se diferencia de la exposición en que ésta requiere de un desarrollo y argumentación por parte del legislador.

Hay distintas clases de mociones. Creemos importante que el lector sepa sintéticamente de qué se trata cada una de ellas, puesto que las escuchamos invocar más de una vez durante una sesión. De acuerdo a la gravedad que tenga la moción, dependerá el tipo de mayoría necesaria para su aprobación.

Posteriormente en lo que Baron (2002) ha denominado instancia de desarrollo, los legisladores se posesionan política e ideológicamente respecto a los asuntos a tratarse, defienden y discuten las distintas posturas.

La discusión tiene un orden por el que los legisladores no pueden sobreponer sus voces, ni pueden interrumpir la exposición de un colega, como tampoco pronunciar un comentario irónico o figurado mientras un representante habla desde su banca (cuando esto ocurre, interviene el Presidente de la Cámara para llamar la atención). Si un legislador desea interrumpir un discurso, a los efectos de hacer una aclaración transitoria, tiene que solicitarlo al Presidente y éste requerirá la aprobación del orador.

²²⁷ El artículo 64 de la Constitución, subraya que ambas cámaras no pueden sesionar sin la mayoría absoluta de sus miembros, lo que se traduce en que haya más legisladores presentes que ausentes tomando como cálculo el total del cuerpo.

²²⁸ Hay distintas clases de mociones: de orden, de preferencia, de reconsideración y sobre tablas.



A excepción de los asuntos tratados por moción de sobre tablas, los proyectos en discusión llegan al recinto con un despacho de comisión. Ello implica un orden en el que se irán transcurriendo las participaciones, llamado *orden de prelación*²²⁹.

La discusión puede ser a su vez, general o particular, asumiendo la segunda instancia el tratamiento artículo por artículo. En esta segunda instancia, las intervenciones deben ser más breves y no pueden exceder los diez minutos. Es obvio que, si el proyecto no fuera aprobado en general, se cierra la posibilidad que pase a la consideración en particular.

Concluido el debate los legisladores tienen que manifestar su voto, afirmativo o negativo, pudiendo abstenerse solamente por razones fundadas, si el cuerpo lo autoriza.

En la práctica se han adoptado diversos procedimientos para la votación en concordancia con el tipo de resolución que se vote. De manera *nominal* (mecanismo utilizado para la votación de un proyecto de fuerte relevancia en la vida nacional) los secretarios del cuerpo nombran a cada uno de los legisladores por orden alfabético, y estos expresan su afirmativa o su negativa en voz alzada. Por *signos* (para asuntos unánimemente consensuados en comisión o que no revisten de mayor trascendencia) sencillamente levantando la mano. O en forma *electrónica*, aquí cada banca de legislador posee un sistema electrónico que, activado, se conecta al tablero que registra el quórum y el resultado de las votaciones. Con sólo insertar una pequeña llave y oprimir un botón, el legislador suma un “sí” o un “no” al escrutinio que hace el sistema. En casos de empate se reabre el debate y se repite la votación, de persistir, el Presidente de la Cámara define el resultado con su voto. Las votaciones requieren, evidentemente, el quórum de la Cámara²³⁰.

Atribuciones en materia de política exterior del Parlamento.

El Congreso Nacional, de acuerdo a los principios sobre los cuales se organizó el poder en el país, bajo el sistema representativo, republicano y federal, posee funciones y competencias políticas, dentro de las cuales tiene injerencia en la delineación y ejecución de la política exterior nacional.

Las atribuciones del Congreso Nacional en lo que atañe a las relaciones exteriores del país, se aglutinan en torno a cuestiones de política económica internacional y la reglamentación de áreas temáticas dentro de la misma, como las aduanas y la deuda externa y la capacidad del Control Presupuestario. También, goza facultades para ratificar o rechazar decisiones de política exterior generadas previamente por el Poder Ejecutivo, como: declarar la guerra, ordenar represalias, suscribir tratados internacionales de carácter político, hacer uso de la Interpelación al Ministro de Relaciones Exteriores, para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes; solicitar informes al Poder Ejecutivo (que lo entregará por medio del Jefe de Gabinete); crear Comisiones Especiales para investigar un tema en particular, etc.

La Constitución Nacional, en su artículo 75 establece las atribuciones del Parlamento en la materia, incluido en la parte orgánica de la misma. Según lo dispone la misma, al Congreso de la Nación le compete legislar en materia aduanera, establecer los derechos de importación y exportación (inciso 1), contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación (inciso 4), arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación (inciso 7),

²²⁹ Primero lo hace el miembro informante de la comisión que haya tratado el asunto que se discute, seguidamente tiene lugar el miembro informante de la minoría de la comisión, si allí las posiciones hubieran quedado divididas, entonces interviene el autor del proyecto en debate para que finalmente lo hagan los legisladores que se anoten para intervenir, de acuerdo al orden que lleva el Presidente a medida que le van solicitando la palabra.

²³⁰ El gobierno de la Alianza gobernó con un con un Senado con mayoría propia del Partido Justicialista y en los últimos meses de su administración, también su condición de primera minoría de la coalición en la Cámara de Diputados.

crear o suprimir aduanas (inciso 10), reglar el comercio con las naciones extranjeras (inciso 13), arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación (inciso 15), proveer a la seguridad de las fronteras (inciso 16), aprobar o desechar tratados efectuados (por el Poder Ejecutivo) con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y concordatos con la Santa Sede (inciso 22), autorizar al Poder Ejecutivo para declara la guerra o hacer la paz (inc. 25), facultar al Poder Ejecutivo para ordenar represalias, y establecer reglamentos para las presas (inciso 26), y permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él (inciso 28).

El inciso 24 establece, a su vez, que el Parlamento puede

...aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara (Constitución Nacional, artículo 75: inciso 24)

El Congreso puede ratificar o rectificar tratados, pero nunca modificarlos, por lo que no es necesario un ordenamiento especial que autorice al Poder Ejecutivo a negociar un tratado que luego el Congreso no pueda modificar. Aquí la autorización estaría otorgada por la Constitución directamente, sin necesidad de ley.

Otra función extremadamente importante y delicada consiste en que sólo el Congreso puede permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y autorizar la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.

El Parlamento, paralelamente, desarrolla su actividad en materia de política exterior no sólo a través de las atribuciones antes mencionadas, sino también mediante la representación del Congreso en su conjunto con otros pares del mundo, dentro de los que encontramos diversos grupos como el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), los Grupos Parlamentarios de Amistado (GPA) con diferentes países del mundo, y la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) del Mercosur.

De esta forma, nuestra Constitución da los elementos, al menos formales, para que el ejercicio de la política exterior y su proceso de toma de decisiones no se transforme en el campo privativo del Poder Ejecutivo y se permita así la participación del Congreso, y a través de él, de otros actores.



Sobre la formación de los proyectos legislativos

El propósito de este apartado es describir la elaboración de los textos legislativos y los detalles que deben tenerse en cuenta a la hora de analizar los distintos tipos de proyectos que componen las fuentes primarias de este trabajo.

El cuerpo de un texto legislativo

En principio, las leyes no sólo se componen de las palabras que conforman el cuerpo de un texto legislativo sino de cierto “espíritu” de la ley que la constituye, antes y por sobre al texto mismo, “espíritu” que se refiere a las motivaciones o valoraciones que inspiraron al legislador que la compuso.

El espíritu de una ley, generalmente, puede llegar a ser oportuno para la interpretación del texto cuando este carezca de precisión y claridad o bien, si se trata de una legislación antigua, por las consecuencias novedosas que suponga su readaptación al momento actual.

Los legisladores, como se ha aclarado anteriormente, intervienen en la formación y sanción de las leyes.

En términos prácticos, todo proyecto de ley tiene origen con la activación de un *número de expediente*, a partir de que se lo ha presentado. Este número le confiere una individualidad²³¹.

El número de expediente, que atañe a los efectos administrativos del Congreso, no se corresponde con el número de ley que se le asigna al proyecto una vez que es sancionado y promulgado por el Poder Ejecutivo.

En sentido estricto, y correcto, el texto de una ley es el cuerpo prescriptivo que establece dicha norma. Mientras que en un sentido más abarcativo, se denomina texto de una ley a lo que dice la norma tal como se publica en el Boletín Oficial de la Nación (Baron, 2003: 8).

El texto de una ley se circunscribe a la materia sobre la cual se refiere y sobre la misma prescribe, esto es, la ley prescribe modos de comportamiento social, estableciendo derechos y ordenando obligaciones comunes para todos.

El articulado, es la dimensión propiamente prescriptiva de una ley. Los artículos allí transcritos ordenan, regulan e impactan, en distintos grados y con mayor o menor especificidad, la vida de los ciudadanos (tienen carácter obligatorio).

Toda ley en su articulado debe respetar tres principios que le son constitutivos: el principio de *no contradicción*, el de *totalidad* y el de *economía*.

El primero de estos principios indica que los artículos no se contradigan entre sí, de forma tal que uno prescriba una cosa y otro prescriba lo contrario. El texto de la ley debe representar un todo coherente de disposiciones que entablan entre sí una sistematización lógica.

Dicho principio también se refiere al conjunto de leyes vigentes en el sistema jurídico del país, por lo que los artículos no sólo deben ser coherentes entre sí sino que, además, deben serlo con otras leyes, no pueden contradecirlas.

El segundo, se refiere a la necesidad de no dejar intersticios por los que puedan filtrarse dificultades para su interpretación y aplicación. En términos técnicos está estrechamente

²³¹ Entre paréntesis figura el apellido del autor del proyecto; el número de cuatro dígitos que le sigue es el que lleva el expediente administrativo correspondiente; la letra marca la cámara de origen, D corresponde a Diputados; puede ser S por Senado, PE por Poder Ejecutivo, OV por Oficiales Varios (funcionarios u organismos públicos que excluyan a los anteriores) o IP por Iniciativa Popular. Los dos últimos números corresponden al año de presentación o actualización.

relacionado con lo que se conoce como “laguna legislativa”, es decir, con un vacío legal que priva al juez de un instrumento que le permita reglar sobre la materia.

Finalmente, el principio de economía, complementario de los anteriores, señala la necesidad de que una ley no diga más de lo que tiene que decir. Bajo este principio, el legislador debe esforzarse por ceñir estrictamente su proyecto al propósito que lo motivó para evitar posibles adjetivaciones, repeticiones, redundancias, etc., en definitiva, todo aquello que pueda provocar ambigüedades.

Ahora bien, ciertos proyectos se componen de otros elementos que acompañan o complementan al articulado, los considerandos y los fundamentos.

En los considerandos el legislador repasa las circunstancias y motivaciones que lo condujeron a la elaboración de una determinada ley. Normalmente, aquí se exponen sintéticamente las necesidades legales y jurídicas que la sanción de la ley aspira a satisfacer. Los considerandos no son prescriptivos y ni obligatorios.

Los fundamentos se refieren concretamente a la justificación teórica y filosófica política de un proyecto. Básicamente se diferencia de los considerandos por cuestiones tanto de contenido como de forma.

De contenido pues mientras éstos ponen en escena la realidad jurídica en la que un proyecto de ley aspira a participar, los fundamentos se orientan hacia la realidad *extra-jurídica* (donde prevalecen las ideas y la formación política del legislador). Y también se diferencian en la forma: los considerandos son breves e introducen el articulado; los fundamentos, en cambio, escapan a las formalidades y aún al léxico propio de un texto legislativo. (Baron, 2003:13)

Además de estos, los textos legislativos suelen contener *anexos* en los que se añade información. Cabe aclarar que tanto los fundamentos como los anexos quedan archivados sólo en la cámara de origen.

Autoría

Se entiende como autor de un proyecto legislativo a quien motorizó el expediente respectivo, esto es, el que lo presentó ante la Mesa de Entradas de la Cámara y abrió su discusión en el seno de la comisión o del plenario del cuerpo.

Técnicamente se denomina al autor como *firmante* del proyecto. Habitualmente, el proyecto recibe el respaldo de un grupo de colegas (que no pueden ser más de quince) pudiendo ser del mismo bloque del autor, o de bloques con alianzas parlamentarias, llamados *cofirmantes*.

La existencia de cofirmantes le otorga a los proyectos de los legisladores, con menor peso relativo dentro de los bloques, mayores posibilidades de tratamiento.

Tipos de proyectos

No todos los proyectos presentados por el legislador son de ley, o de modificación a una ley, sino que, de acuerdo a la índole de las cuestiones promovidos pueden adoptar distintas modalidades que, en el Congreso, difieren según provengan de la Cámara de Diputados o de Senadores.

Los mismos se clasifican a partir del *alcance coercitivo* que adopte cada proyecto, es decir, el ámbito donde el proyecto tendrá aplicación efectiva (alcance general y obligatorio a todos los habitantes del país o sólo para un sector). Al mismo tiempo, su alcance coercitivo puede ser parcial o nulo (un carácter meramente declarativo).

La Cámara de Diputados, dispone de proyectos de ley, de resolución y de declaración. La Cámara de Senadores de ley, de decreto, de resolución de comunicación y de declaración.



Proyecto de ley

Se trata de toda proposición con carácter regulatorio sobre los habitantes del país y para cuya formulación deben aplicarse los principios que establece la Constitución.

Los proyectos de ley deben tratarse y aprobarse en ambas Cámaras para ser sancionados definitivamente, mientras que los otros tipos de proyectos (con algunas excepciones) sólo se tratan en la Cámara donde fueron iniciados.

Los proyectos generalmente son presentados por los legisladores, el poder Ejecutivo y/o una Comisión de la Cámara.

Proyecto de Resolución

En este caso tiene por objetivo regular la actividad interna de cada uno de los cuerpos del Congreso, tanto en forma separada como conjunta, con un alcance coercitivo parcial. Habitualmente se remite a cuestiones vinculadas a la composición, organización, aceptación y/o rechazo de solicitudes particulares.

Proyecto de declaración

Se compone de las expresiones u opiniones del cuerpo (personales o conjuntas) con respecto a temas de índole pública o privada, las cuales tienen un alcance coercitivo nulo. Forman parte de esta categoría las mociones del cuerpo a otro de los Poderes del Estado, para que este actúe o resuelva con cierta orientación respecto a algún tema particular.

En el Senado, estos proyectos tienen la única función de reafirmar las atribuciones constitucionales del Senado o expresar una opinión del Cuerpo.

Es de destacar, especialmente por el objeto de estudio abordado, que para ciertos casos se trata de disposiciones que, por su naturaleza, no otorgan competencia para actuar al Poder Legislativo, ya que dichas capacidades están reservadas constitucionalmente para otros poderes del Estado. Por ejemplo, el Congreso no tiene facultad para fijar la política de relaciones exteriores del país, a cargo del Presidente de la Nación y su Canciller, lo cual no inhibe a que los senadores y diputados expresen, mediante beneplácito o repudio, su opinión respecto de la política exterior del país.

Proyecto de decreto

Es un tipo de proyecto propio de la Cámara de Senadores con alcance coercitivo parcial y tiene por objeto producir una decisión especial de carácter administrativo en el Senado de la Nación.

Proyecto de comunicación

También en forma exclusiva para el Senado, pero similares en su función a los proyectos de Declaración para Diputados., están reservados a contestar, recomendar o pedir algo, o a expresar un deseo o aspiración propia de la Cámara de Senadores.

Al igual que en la cámara de Diputados, tiene un alcance coercitivo nulo.

A su vez los proyectos se pueden clasificar según su grado de incidencia en el sistema legal. Así es posible distinguir proyectos proactivos (total o parcialmente) y reactivos (total o parcialmente).

Proyectos totalmente proactivos

Estas leyes innovadoras crean un nuevo instrumento, dan expresión a los vacíos legales, o bien crean regímenes nuevos a partir del surgimiento de una necesidad, sea cual sea su

índole, o bien dan respuesta normativa a la generación de un hábito o costumbre desconocidos hasta ese entonces para los legisladores.

Proyectos parcialmente proactivos

En estos casos, modifican en parte un instrumento ya existente y en vigencia. Esas modificaciones pueden ser, a su vez, supletorias (o sea, sustituyendo el artículo de una ley por otro nuevo, o incluso sustituyendo el inciso de una ley por otro) o ampliatorias (es decir, agregando un nuevo artículo o inciso sin eliminar ninguno).

Proyectos parcialmente reactivos

Eliminan parte de un instrumento ya existente y en vigencia, es decir, se modifica una legislación existente. Pero en lugar de agregar se eliminan algunos artículos, de allí su denominación como parcialmente reactivos.

Proyectos totalmente reactivos

Se trata de la eliminación total de un instrumento legal vigente, ya sea por pérdida de eficacia, aggiornamiento, etc.

No menos importante es la facultad del Poder Ejecutivo, en términos legislativos, de presentar disposiciones de tipo normativas, que es lo que se conoce como decretos.

Un decreto es una resolución, firmada por el Presidente de la Nación y revalidada por sus ministros, que concierne a asuntos que son de competencia de este poder. Es sumamente importante resaltar que un decreto no puede subyugar las funciones legislativas reservadas a otro poder.

Aún así la Constitución, en su artículo 99, inciso 3 aprueba que el Poder Ejecutivo, bajo ciertas condiciones²³², disponga resoluciones que excedan sus atribuciones, a través de la figura de los “decretos de necesidad y urgencia”.

Circuito procedimental de un proyecto

Es menester comprender las normas y las disposiciones que establece la Constitución Nacional en torno a cómo deben crearse las leyes para que sean legítimas.

Esquemáticamente, tres momentos marcan el tránsito de un proyecto, a saber, la formulación, el debate y sanción del mismo y la promulgación y transformación en ley.

El capítulo quinto de la Constitución Nacional en los artículos 77 al 84 rige el proceso de formación y sanción de las leyes. En ellos quedan claramente señalados los procedimientos a los que deberán ajustarse los senadores y diputados para hacer efectivos sus proyectos.

Pero los proyectos no sólo se ajustan a lo indicado por la Constitución., paralelamente, siguen una lógica temporal y jerárquica dispuesta por la propia dinámica de las cámaras. Todo proyecto tiene que seguir un recorrido administrativo.

En esta carrera de obstáculos, los proyectos comienzan a elaborarse en los despachos de los legisladores, se presentan en la Mesa de Entradas de la cámara donde se les asigna un número de expediente, se giran a las comisiones de asesoramiento según el asunto que traten, pasan el examen de asesores y legisladores de comisión -que una vez puestos de acuerdo elaboran un dictamen- y alcanzan entonces la instancia de la comisión de Labor Parlamentaria, cuyos

²³² “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos..., y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.



integrantes determinarán el momento que será considerada y votada por los legisladores en sesión. (Baron, 2003: 25)

Debe tenerse en cuenta que un proyecto, como tal, tiene un tiempo de vigencia. De dos años para un proyecto de ley, de un año para los demás proyectos (Resolución, Declaración, etc.). Una vez vencido este plazo, el proyecto deberá ser impulsado mediante una nueva iniciativa que lo actualice.

El artículo 77 de la Constitución Nacional define el origen²³³ que puede tener una ley: cualquiera de las dos cámaras del Congreso, por iniciativa de cualquiera de sus miembros o del Poder Ejecutivo.

Todo proyecto de ley tiene que pasar, ineludiblemente, por las dos cámaras del Congreso de la Nación, debiendo ser aprobado por una y por otra, antes de pasar al Ejecutivo para su promulgación y publicación. La cámara de origen es aquella en la que uno de sus miembros impulsa determinado proyecto y la cámara revisora es aquella que haya recibido el proyecto ya aprobado por la otra cámara lo somete a su consideración para su sanción definitiva. De allí la complejidad del sistema.

En términos prácticos, el recorrido tiene grados crecientes de complejidad de acuerdo a las diversas fuerzas intervinientes en el mismo.

El menos complejo, por así decirlo, implica que los proyectos cuentan con suficiente consenso entre los distintos bloques parlamentarios, y a su vez, cuentan con el aval del Poder Ejecutivo que debe promulgarlo, llevando a cabo un recorrido como el esquematizado constitucionalmente.

Pero, los proyectos de mayor importancia y gravitación soportan constantes revisiones, no sólo por razones de forma, sino también de contenido, por divergencias políticas.

Por lo que resulta necesario analizar aquellos casos²³⁴ en que es remitido a la Cámara revisora para su sanción definitiva, y al Poder Ejecutivo para su promulgación.

En el proceso de sanción de las leyes, pueden adoptar cuatro recorridos distintos que Baron denomina: recorrido ideal, recorrido trunco, recorrido modificado, con ventaja a favor de Cámara de origen y recorrido modificado, con puja entre mayorías numéricas (Baron, 2003: 34).

En el primero, la Cámara de origen aprueba un proyecto por mayoría absoluta de los presentes, seguidamente la Cámara revisora hace lo mismo. Se sanciona la ley y el Poder Ejecutivo promulga totalmente (se abstiene de observarlo o vetarlo totalmente o en algunas de sus partes).

En el segundo recorrido la Cámara de origen aprueba un proyecto por mayoría absoluta de los presentes, pero la Cámara revisora lo desecha totalmente (no podrá volver a tratarse durante todo el año legislativo).

En un tercer camino la Cámara de origen aprueba un proyecto por mayoría absoluta de los presentes, la Cámara revisora modifica el proyecto (lo corrige o agrega artículos) por mayoría absoluta de los presentes. Vuelve a la Cámara de origen, pudiendo esta aceptar los cambios (se sanciona el proyecto reformado por la Cámara revisora) o insistir en la primera redacción, quedando como corolario el proyecto sancionado.

Finalmente y de acuerdo a lo estipulado por el artículo 81 de la Constitución, el último de los caminos planteados implica que, nuevamente, la Cámara de origen mantiene una prerrogativa en su carácter de impulsora de la iniciativa. Sin embargo, la Cámara revisora puede efectuar una modificación y respaldarla con una mayoría más extensa

²³³ La Constitución, en sus artículos 39 y 40, también prevé el derecho de los propios ciudadanos a presentar sus proyectos.

²³⁴ Los siguientes casos están prescriptos en el Capítulo 5, artículos 78 a 81, de la Segunda Parte de la Constitución Nacional.

que la lograda en la Cámara de origen. Que, si desea insistir en el proyecto original, tendrá que extender su primera mayoría a las 2/3 partes de los votos.

Una vez finalizado el proceso legislativo dentro del Congreso, es el Poder Ejecutivo el facultado para promulgar y hacer pública las leyes sancionadas por ambas cámaras del Congreso.

Pero, a su vez, el Poder Ejecutivo dispone de otras facultades legislativas, que van desde proponer leyes al Congreso durante las sesiones ordinarias, fijar el temario para el tratamiento en las sesiones extraordinarias y situar a los legisladores sobre determinada materia que requiera consideración parlamentaria hasta desechar en todo o en parte un proyecto de ley sancionado por el Congreso. Esto lo que se conoce con el nombre de “veto” (total o parcial.). El Ejecutivo cuenta con diez días hábiles para vetar total o parcialmente una ley sancionada por el Congreso a partir del día que recibió la comunicación.

Las objeciones formuladas por el Poder Ejecutivo, obligan a la Cámara de origen a discutir nuevamente el proyecto y regresarlo a la Cámara revisora. Si ambas ratifican la redacción original con los dos tercios de los votos presentes²³⁵, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Tipos de mayorías

La mayor parte de los proyectos requiere, para su aprobación, de una mayoría simple, de la mitad más uno de los legisladores presentes en una sesión con quórum reglamentario, tanto en las comisiones como en la sesión.

Si bien esta es la regla general, la Constitución Nacional y los reglamentos internos de las cámaras prevén casos en los que determinadas disposiciones, por la envergadura institucional que implican, exigen mayorías cuantitativamente más substanciales.

De manera que es posible observar distintos tipos de mayorías para la aprobación de distintos tipos de proyectos

Mitad más uno de los legisladores presentes

Denominada mayoría simple o absoluta, se refiere a la “mínima” mayoría, que es la que exige la gran generalidad de proyectos y decisiones del cuerpo. Siempre sobre los legisladores que participan de la votación durante una sesión con quórum.

Mitad más uno del cuerpo

En este caso ya no se cuentan los legisladores presentes en la sesión, sino la totalidad de los que componen la cámara.

Dos tercios de los presentes

A partir del artículo 81 de la Constitución se desprende el concepto de mayoría más calificada, siempre sobre la base de los legisladores que votan con quórum.

Dos tercios del cuerpo

Se trata de una mayoría agravada, que atañe a proyectos o instrucciones de alta trascendencia para las instituciones.

²³⁵ En este caso, el art. 83 de la Constitución agrega que las votaciones en ambas cámaras deberán ser nominales (se toma en cuenta, uno por uno, el voto de cada legislador) por sí o por no.



El rol de las Comisiones en la tramitación de la ley

Una vez ingresado u proyecto a la Mesa de Entradas de una de las cámaras es remitido a las comisiones pertinentes en el asunto²³⁶. Este es el ámbito en el que es discutido en profundidad. Y del mayor o menor consenso que adquiera entre los miembros la mayor o menor celeridad con que consiga ser tratado por el plenario del cuerpo en sesión, y el grado de dificultad para lograr su aprobación.

Al margen de las reuniones de comisión, los asesores de los legisladores que conforman cada comisión mantienen sus propias reuniones, con el propósito de conciliar proyectos distintos sobre un mismo tema o consensuar el texto definitivo que llevará una iniciativa. En las comisiones, además, se buscan conciliar los distintos proyectos que se impulsen en torno a un mismo asunto.

Por otra parte, la comisión resulta ser el ámbito más propicio para la participación de actores extra-parlamentarios, cuyos aportes nutren o direccionan la gestación de un proyecto.

Una vez resuelto y firmado el dictamen (o los dictámenes, si no hubiera uniformidad), el proyecto pasa a la Comisión de Labor Parlamentaria, que resolverá el momento en que será tratado en la sesión.

Por lo que, sintéticamente, el proceso sería el siguiente. Los proyectos, cualquiera sea su origen, ingresan a la dirección de mesa de Entradas de las cámaras. En dicha oficina técnica, se estudian las iniciativas presentadas y de acuerdo al tema se los reenvía a la o las comisiones de asesoramiento²³⁷. Estas, primero evalúan y corrigen técnicamente los proyectos por parte de los asesores, y luego a partir del análisis de los propios legisladores en cuanto a los alcances e implicancias de su formulación y contenidos.

Los miembros de la comisión finalizan su labor con el dictamen de un despacho²³⁸. Si al momento de finalizar su tarea no existiera una decisión unánime se redactarán dictámenes de mayoría (el dictamen está avalado sólo por los diputados que integran el bloque mayoritario, más eventuales apoyos de otros partidos) y minoría (el dictamen sólo está avalado por un grupo menor de diputados) con o sin disidencias u observaciones, que pasarán al tratamiento del plenario.

Cabe destacar que en las comisiones legislativas se requieren mayorías simples (mitad más uno de los presentes). Sin embargo, los reglamentos de Diputados y del Senado facultan a las comisiones a sesionar y despachar dictámenes en minoría si, transcurridas dos citaciones, los legisladores de la mayoría se rehúsan a participar de la misma.

En último lugar el o los dictámenes se giran a Labor Parlamentaria para su inclusión en el Plan de Labor y ser tratados en el recinto por el plenario de la Cámara en sesión.

²³⁶ La superposición de competencias puede demorar el trámite legislativo.

²³⁷ Un asunto puede requerir el tratamiento varias comisiones, en cuyo caso pueden tratarlo en reunión plenaria o, podrán hacerlo cada una en forma individual. En cualquier caso debe ser votado, como condición indispensable, por todas las comisiones a las cuales fue girado.

²³⁸ Los dictámenes pueden ser: por unanimidad (pleno acuerdo entre los miembros de una comisión); por unanimidad con modificaciones (respecto al texto del proyecto original); en minoría (es un único dictamen firmado por una representación minoritaria, ante reiteradas ausencias).

Anexos



Evolución de los bloques políticos

Evolución de los bloques políticos en la Cámara de Diputados

Bloque	Cantidad de miembros					
	1999	2000	2001	2002	2003	Prom.
PJ	100	99	118	86	128	106
UCR (Alianza)	85	81	71	62	47	69
Fre.Pa.So. (Alianza)	36	37	17	7	4	20
Fre.Po.Bo					4	4
Partido Socialista			2	7	6	5
Interbloque Alternativa (ARI)			17	22	12	17
Interbloque Federal			13	21		17
Interbloque Alberdi				4		4
Acción por la República	12	12	9	2		9
Frente para el Cambio			4	2		3
Autodeterminación y Libertad			2	2	3	2
Azul y Blanco (PJ)				28		28
Frente Movimiento Popular (PJ)				9	8	8
Unión Federalista					3	3
Nuevo Buenos Aires					2	2
Partido Nuevo c/ Corrup. p/ Transp y H.					3	3
Partido Demócrata Progresista (Santa Fe)	3	3				3
Partido Demócrata (Mendoza)		3				3
Frente Partido Nuevo (Corrientes)	3	3				3
Fuerza Republicana (Tucumán)	3	3			3	3
Frente Cívico y Social (Catamarca)	2	3	2	2		2
Partido Renovador (Salta)	2	2			2	2
Movimiento Popular Neuquino	2				4	3
U.Ce.De.	2					2
Bloques unipersonales	4	9	2	3	24	8

Bloque	Presidente
PJ	Humberto Roggero
UCR (Alianza)	Horacio Pernesetti
Fre.Pa.So. (Alianza)	Darío Alessandro
Partido Socialista	Rubén Giustiniani
Interbloque Alternativa (ARI)	Elisa Carrió
Interbloque Federal	Alberto Natale
Interbloque Alberdi	Carlos Castellani
Acción por la República	Domingo Cavallo / Guillermo Francos
Frente para el Cambio	Alicia Castro
Autodeterminación y Libertad	Luis Zamora
Partido Demócrata (Mendoza)	Carlos Balter
Frente Partido Nuevo (Corrientes)	Catalina Méndez
Fuerza Republicana (Tucumán)	Ricardo Bussi
Frente Cívico y Social (Catamarca)	Simón Guadalupe Hernández
Partido Renovador (Salta)	Ricardo Gómez Díez

Evolución de los bloques políticos en la Cámara de Senadores

Bloque	Cantidad de miembros					
	1999	2000	2001	2002	2003	Prom.
PJ	40	39	40	39	40	40
UCR (Alianza)	20	20	23	16	16	19
Fre.Pa.So. (Alianza)	1	2			1	1
Radical Independiente				1	2	1
Frente Grande			1	1	1	1
Partido Autonomista Liberal (Corrientes)	1	1	1	1	1	1
Cruzada Renovadora (San Juan)	1		1	1	1	1
Partido Bloquista (San Juan)	1	1				1
Fuerza Republicana (Tucumán)	1		1	1	1	1
Frente Cívico y Social (Catamarca)	1	1			2	1
Partido Renovador (Salta)	1	1	1	1	1	1
Movimiento Popular Neuquino	2		2	1	2	1
Movimiento Popular Fuegoño	2	2				2
Frente Cívico Jujeño				1	2	1

Bloque	Presidente
PJ	Augusto Alasino / José Luis Gioja
UCR (Alianza)	Raúl Galván / Carlos Maestro
Fre.Pa.So. (Alianza)	Pedro del Piero / Vilma Ibarra
Radical Independiente	Rodolfo Terragno
Frente Grande	Diana Conti
Partido Autonomista Liberal (Corrientes)	José Romero Feris / Lázaro Chiappe
Cruzada Renovadora (San Juan)	Nancy Avelín
Partido Bloquista (San Juan)	Leopoldo Bravo
Fuerza Republicana (Tucumán)	Pablo Walter
Frente Cívico y Social (Catamarca)	Pedro Villaroel / Eduardo Brizuela
Partido Renovador (Salta)	Roberto Ulloa / Ricardo Gómez Díez
Movimiento Popular Neuquino	Felipe Rodolfo Sapag / Pedro Salvatori
Movimiento Popular Fuegoño	Ruggero Preto
Frente Cívico Jujeño	Gerardo Morales



Formación de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto en Diputados

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara de Diputados 2000-2001							
Diputado	posición	partido	distrito	mandato	empleados	comisiones	formación
Stubrin, Marcelo Juan	presidente	UCR	CABA	1999-2003	5	7	Abogado
Puerta, Federico Ramón	vicepresidente 1°	PJ	Misiones	1999-2003		5	
Raimundi, Carlos Alberto	vicepresidente 2°	FREPASO	Buenos Aires	1999-2003	2	5	Abogado
Romá, Rafael Edgardo	secretario	PJ	Buenos Aires	1999-2003	4	5	
Grosso, Edgardo Roger	secretario	UCR	Córdoba	1999-2003	4	5	Abogado
Vázquez, Ricardo Héctor	secretario	UCR	Buenos Aires	1999-2003	10	5	Abogado
Bonacina, Mario Héctor	secretario	MCS	Santiago del Estero	1999-2003	2	4	Contador Público
Alarcon, María del Carmen	vocal	PJ	Santa Fe	1999-2003	6	9	Lic. en R. Públicas
Albrisi, César Alfredo	vocal	ApR	Córdoba	1997-2001	3	5	Ingeniero Mecánico
Allende, Alfredo Estanislao	vocal	UCR	Buenos Aires	1999-2003	5	5	Abogado
Baladron, Manuel Justo	vocal	PJ	La Pampa	1997-2001		8	Abogado
Balter, Carlos Mario	vocal	DM	Mendoza	1999-2003		2	Contador Público
Baylac, Juan Pablo	vocal	UCR	Buenos Aires	1999-2003	3	6	Abogado
Cafiero, Mario Alejandro	vocal	PJ	Buenos Aires	1997-2001	6	6	Ingeniero Industrial
Colombo, María Teresita	vocal	FCS	Catamarca	1997-2001	6	7	Médico Cirujano
Das Neves, Mario	vocal	PJ	Chubut	1999-2003	12	9	
Fernandez Valoni, José Luís	vocal	ApR	CABA	1999-2003		3	Abogado
Ferreyra, Mario Félix	vocal	PJ	Tierra del fuego	1997-2001	8	6	Ingeniero Químico
Flores, Rafael Horacio	vocal	FREPASO	Santa Cruz	1997-2001	7	6	Abogado
Funes, Teodoro Roberto	vocal	PJ	Córdoba	1999-2001	7	4	Abogado
García, Francisco Alberto	vocal	PJ	Mendoza	1997-2001	3	1	Técnico Industrial
Giustiniani, Rubén Héctor	vocal	FREPASO	Santa Fe	1997-2001	5	3	Ingeniero Civil
Jaunarena, José Horacio	vocal	UCR	Buenos Aires	1999-2003	7	3	Abogado

Leyba de Marti, Beatriz	vocal	UCR	Córdoba	1997-2001	8	7	Odontóloga
López Arias, Marcelo Eduardo	vocal	PJ	Salta	1997-2001	6	2	Abogado
Martínez, Manuel Luís	vocal	UCR	Buenos Aires	1997-2001		7	
Menem, Eduardo Adrian	vocal	PJ	La Rioja	1999-2003	3	5	Abogado
Negri, Mario Raúl	vocal	UCR	Córdoba	1997-2001	6	4	Abogado
Nicotra, Norberto Reynaldo	vocal	PJ	Santa Fe	1997-2001		6	
Nofal, María Beatriz	vocal	UCR	CABA	1999-2003	3	4	Dr. en Economía
Ortega de Araoz, Marta Isabel	vocal	PJ	Córdoba	1997-2001	3	3	Lic. en Cs. Políticas
Rodríguez, Jesús	vocal	UCR	CABA	1999-2003	5	5	Lic. en Economía
Salvatori, Pedro	vocal	PJ	Neuquén	1997-2001		7	Ingeniero Químico
Soñez, Federico Román	vocal	FREPASO	Entre Ríos	1997-2001		10	
Torres Molina, Ramón Horacio	vocal	FREPASO	Buenos Aires	1997-2003	6	9	Abogado

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara de Diputados 2001-2003							
Diputado	posición	partido	distrito	mandato	empleados	comisiones	formación
Ecobar, Jorge Alberto	presidente	PJ	San Juan	1999-2003		6	Lic. en Adminis
Stubrin, Marcelo	vicepresidente 1°	UCR	CABA	1999-2003	6	5	Abogado
Coto, Alberto	vicepresidente 2°	PJ	Buenos Aires	1999-2003	5	8	Mg. en Relac. Lab.
Bonacina, Mario	secretario	MCS	Santiago del Estero	1999-2003	3	5	Contador Público
Molinari Romero, Luís	secretario	UCR	Córdoba	2001-2005	5	6	Abogado
Fernandez Valoni, José Luís	secretario	ApR	CABA	1999-2003	6	6	Abogado
Lynch, Juan Carlos	secretario	DC	CABA	1999-2003	8	3	Periodista
Alarcón, María del Carmen	vocal	PJ	Santa Fe	1999-2003		6	Lic. en R. Públicas
Alesandri, Carlos	vocal	PJ	Córdoba	1999-2003	3	9	
Alessandro, Darío	vocal	FREPASO	CABA	1999-2003	8	6	Lic. en Sociología
Allende, Alfredo	vocal	UCR	Buenos Aires	1999-2003	6	4	Abogado
Baladron, Manuel	vocal	PJ	La Pampa	2001-2005		9	Abogado



Baltuzzi, Ángel	vocal	PJ	Santa Fe	2001-2005	5	8	Dr. en Derecho
Bianchi Silvestre, Marcela	vocal	PJ	Buenos Aires	2001-2005		5	
Briozzo, Alberto	vocal	PJ	Buenos Aires	1999-2003	6	9	Pfr. En Historia
Canevarolo, Dante	vocal	PJ	Santa Cruz	1999-2003	2	6	Odontólogo
Cigogna, Luís Francisco	vocal	PJ	Buenos Aires	2001-2005		6	
Ferrero, Fernanda	vocal	PF	CABA	1999-2003	8	4	Mg. Cs. Políticas
Foglia, Teresa	vocal	UCR	Córdoba	1999-2003	8	6	Química Industrial
Gastañaga, Graciela	vocal	UCR	Buenos Aires	1999-2003	3	6	Maestra Normal
Giustiniani, Rubén	vocal	SP	Santa Fe	2001-2005	4	4	Ingeniero Civil
González, Oscar Félix	vocal	PJ	Córdoba	2001-2005		7	
González, Rafael	vocal	PJ	Chaco	2001-2005	6	7	Ingeniero Civil
Grosso, Eduardo	vocal	UCR	Córdoba	2001-2003	7	3	Abogado
Gutiérrez, Julio César	vocal	PJ	Santa Fe	2001-2005		8	
Jaroslavsky, Gracia	vocal	UCR	Entre Ríos	2001-2005	3	6	Fonoaudióloga
Menem, Adrián	vocal	PJ	La Rioja	1999-2003	3	6	Abogado
Mirabile, José	vocal	PJ	San Luís	2001-2005	7	5	Abogado
Suárez Álvarez de Palou, Marta	vocal	PJ	Misiones	1997-2001		7	Lic. en Estadística
Patterson, Ricardo	vocal	UCR	Santa Cruz	1999-2003		5	Ing. Agropecuario
Raimundi, Carlos	vocal	ARI	Buenos Aires	1999-2003	7	3	Lic. en Cs. Políticas
Rodríguez González, Oliva	vocal	PJ	Buenos Aires	2001-2005	7	8	Asistente Social
Rodríguez, Jesús	vocal	UCR	CABA	1999-2003	2	5	Lic. en Economía
Romero, Gabriel	vocal	PJ	Neuquén	2001-2005	4	6	
Vázquez, Ricardo	vocal	UCR	Buenos Aires	1997-2003	8	3	Abogado
Villaverde, Jorge	vocal	PJ	Buenos Aires	2001-2005		8	Abogado
Zucardi, Cristina	vocal	FREPASO	Mendoza	1999-2003	9	5	Ingeniera Agrónoma

Formación de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto en el Senado

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara de Senadores 2000-2001							
Senador	posición	partido	distrito	mandato	empleados/asesores	comisiones	formación
Menem, Eduardo	presidente	PJ	La Rioja	1998-2001		3	Abogado
León, Luis Agustín	vicepresidente	UCR	Chaco	1992-2001	6	12	Dr. en bioquímica
Alasino, Augusto	vocal	PJ	Entre Ríos	1992-2001	12	16	Abogado
Bauzá, Eduardo	vocal	PJ	Mendoza	1996-2001		3	Abogado
Cafiero, Antonio Francisco	vocal	PJ	Buenos Aires	1993-2001		11	Dr. en Cs. Económicas
Corach, Carlos Vladimiro	vocal	PJ	CABA	1999-2001		3	Abogado
Constanzo, Remo José	vocal	PJ	Río Negro	1998-2001		11	Escribano
Genoud, José	vocal	UCR	Mendoza	1995-2001		13	Abogado
Losada, Mario Aníbal	vocal	UCR	Misiones	1992-2001	7	12	
Meneghini, Javier Reynaldo	vocal	UCR	Santiago del Estero	1995-2001	6	10	Abogado
Molinari Romero, Luis Arturo Ramón	vocal	UCR	Córdoba	1995-2001	10	7	
Preto, Ruggero	vocal	MPF	Tierra del Fuego	1995-2001		10	
Pruyas, Rubén	vocal	PJ	Corrientes	1998-2001	7	8	Médico cirujano
Raijer, Beatriz Irma	vocal	PJ	Córdoba	1999-2001	7	9	Lic. en Psicología
Rodríguez Saá, Alberto	vocal	PJ	San Luís	2000-2001	9	5	Abogado
Tell, Alberto Máximo	vocal	PJ	Jujuy	1998-2001	11	13	Abogado
Usandizaga, Horacio Daniel	vocal	UCR	Santa fe	1995-2001		5	Abogado
Vaquie, Omar Muhamed	vocal	PJ	Santiago del Estero	1995-2001		9	Médico cirujano



Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara de Senadores 2001-2003							
Senador	posición	partido	distrito	mandato	empleados/asesores	comisiones	formación
Menem, Eduardo	presidente	PJ	La Rioja	2001-2005		7	Abogado
vacante	vicepresidente						
Perceval, María Cristina	secretario	PJ	Mendoza	2001-2003	6	9	Dra. en Filosofía
Alfonsín, Raúl Ricardo	vocal	UCR	Buenos Aires	2001-2005	5	7	Abogado
Caparrós, Mabel Luisa	vocal	PJ	Tierra del Fuego	2001-2007		8	Lic. en Psicología
Capitanich, Jorge Milton	vocal	PJ	Chaco	2001-2007		5	Mg. En Economía
Escudero, Sonia Margarita	vocal	PJ	Salta	2001-2007		8	Abogada
Fernandez de Kirchner, Cristina	vocal	PJ	Santa Cruz	2001-2005	9	6	Abogada
Jenefes, Guillermo Raúl	vocal	PJ	Jujuy	2001-2005	9	9	Abogado
Lamberto, Oscar Santiago	vocal	PJ	Santa Fe	2001-2003		9	Contador
López Arias, Marcelo Eduardo	vocal	PJ	Salta	2001-2007	9	9	Abogado
Losada, Mario Aníbal	vocal	UCR	Misiones	2001-2005	12	9	
Maestro, Carlos	vocal	UCR	Chubut	2001-2003	6	8	Abogado
Moro, Eduardo Aníbal	vocal	UCR	Chaco	2001-2007		8	Abogado
Muller, Mabel Hilda	vocal	PJ	Buenos Aires	2001-2005		11	Maestra Normal
Negre de Alonso, Liliana Teresita	vocal	PJ	San Luís	2001-2005	9	11	Mg. En Derecho
Pardo, Ángel Francisco	vocal	PJ	Corrientes	2001-2003		8	Abogado
Salvatori, Pedro	vocal	MPN	Neuquén	2001-2007	13	3	Abogado

Cuadros

Cuadro I: Cantidad total de proyectos legislativos (1999-2003)

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cantidad de Proyectos						
	2000	2001	2002	2003	total	porcentaje
Cámara de Diputados	575	608	602	179	1964	73,92
Cámara de Senadores	190	167	310	144	811	22,21
Total del período	765	775	912	323	2775	100

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara Iniciadora						
Cámara de Diputados	2000	2001	2002	2003	total	porcentaje
Diputados	520	565	593	176	1854	94,39
Senadores	8	3			11	0,56
Diputados P.E.		5			5	0,25
Senadores P.E.	47	35	9	3	94	4,78
total del período					1964	100
total seleccionado						

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara Iniciadora						
Cámara de Senadores	2000	2001	2002	2003	total	porcentaje
Diputados	2	2			4	1,12
Senadores	140	118	279	134	671	72,26
Diputados P.E.		2			2	0,56
Senadores P.E.	48	45	31	10	134	26,05
total del período					811	100
total seleccionado						

Cuadro II: Cantidad total de proyectos legislativos desglosados por cámara y tipo

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara de Diputados 1999-2003							
Tipo de proyecto	P. resolución	P. declaración	P. ley	P. unificados	P. reproducidos	P. varios	Total
Total	854	846	248	6	7	3	1964

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara de Senadores 1999-2003							
Tipo de proyecto	P. resolución	P. declaración	P. ley	P. unificados	P. comunicación	P. mensajes	Total
Total	86	254	213	4	249	5	811

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/ Ambas Cámaras 1999-2003							
Tipo de proyecto	P. resolución	P. declaración	P. ley	P. unificados	P. comunicación	P. mensajes	Total
Total	940	1100	461	10	256	8	2775



Cuadro III: Muestra probabilística proporcional y selección sistemática de elementos para Senadores

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara de Senadores 1999-2001							
Cámara de Iniciadora/ tipo de proyecto	P. resolución	P. declaración	P. ley	P. unificados	P. comunicación	P. mensajes	Total
Diputados			3	1			4
Senadores	28	110	27	3	89	1	258
Diputados P.E.			2				
Senadores P.E.			91			2	93
Total	28	110	123	4	89	3	357

n: 400/ (1+400/357): 400/2.120: 189 K: 357/189: 2

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara de Senadores 1999-2001 (Muestra)							
Cámara de Iniciadora/ tipo de proyecto	P. resolución	P. declaración	P. ley	P. unificados	P. comunicación	P. mensajes	Total
Total	28	110	123	4	89	3	357
Total para el muestreo	15	58	65	2	47	2	189

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara de Senadores 2002-2003							
Cámara de Iniciadora/ tipo de proyecto	P. resolución	P. declaración	P. ley	P. unificados	P. comunicación	P. mensajes	Total
Diputados							
Senadores	58	144	51		160		413
Diputados P.E.							
Senadores P.E.			39			2	41
Total							454

n: 400/ (1+400/454): 400/1,881: 213 K: 454/213: 2

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara de Senadores 2002-2003 (Muestra)							
Cámara de Iniciadora/ tipo de proyecto	P. resolución	P. declaración	P. ley	P. unificados	P. comunicación	P. mensajes	Total
Total	58	144	90		160	2	454
Total para el muestreo	27	68	42		75	1	213

Cuadro IV: Muestra probabilística proporcional y selección sistemática de elementos muestrales para Diputados

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara de Diputados 1999-2001							
Cámara de Iniciadora/ tipo de proyecto	P. resolución	P. declaración	P. ley	P. unificados	P. reproducidos	P. varios	Total
Diputados	496	498	78	6	7		1085
Senadores	2	1	5			3	11
Diputados P.E.			5				5
Senadores P.E.			82				82
Total	498	499	170	6	7	3	1183

n: 400/ (1+400/1183): 400/1.338: 299 K: 1183/299: 4

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara de Diputados 1999-2001 (Muestra)							
Cámara de Iniciadora/ tipo de proyecto	P. resolución	P. declaración	P. ley	P. unificados	P. reproducidos	P. varios	Total
Total	498	499	170	6	7	3	1183
Total para el muestreo	126	126	43	2	2	0	299

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara de Diputados 2002-2003							
Cámara de Iniciadora/ tipo de proyecto	P. resolución	P. declaración	P. ley	P. unificados	P. reproducidos	P. varios	Total
Diputados	356	347	66				769
Senadores							
Diputados P.E.							
Senadores P.E.			12				12
Total							781

n: 400/ (1+400/781): 400/1,512: 265 K: 781/265: 3

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/Cámara de Diputados 2002-2003 (Muestra)							
Cámara de Iniciadora/ tipo de proyecto	P. resolución	P. declaración	P. ley	P. unificados	P. reproducidos	P. varios	Total
Total	356	347	78				781
Total para el muestreo	121	118	26				265

**Cuadro V: Proyectos de Ley sancionados (1999-2003)**

Proyectos de Ley sancionados / sancionados respecto de los presentados						
	2000	2001	2002	2003	posterior	total
proyectos presentados	17	64	37	9		127
proyectos sancionados	5	37	39	34	12	127

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/ Proyectos de Ley sancionados						
<i>año de sanción del proyecto</i>	2000	2001	2002	2003	posterior	total
proyectos	5	37	39	34	12	127
<i>total del período en porcentaje</i>	3,93	29,13	30,7	26,77	9,44	

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/ Proyectos de Ley sancionados					
<i>año de presentación del proyecto(asuntos entrados)</i>	2000	2001	2002	2003	total
proyectos	17	64	37	9	127
<i>total del período en porcentaje</i>	13,38	50,39	29,13	7,08	

Comisión de Relaciones Exteriores y Culto/ Proyectos de ley sancionados		
<i>autor del proyecto</i>	<i>C. de I</i>	total
Poder Ejecutivo - De la Rúa	senado	78
Poder Ejecutivo - Duhalde	senado	36
Legisladores	senado	3
Comisión de Asuntos Constitucionales	senado	2
Poder Ejecutivo - De la Rúa	diputados	1
Poder Ejecutivo - Duhalde	diputados	1
Legisladores	diputados	6
<i>total del período</i>		127

Referencias bibliográficas

- Abos, A. (2011) “Scioli y la maldición bonaerense”, en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 8 de Febrero de 2011.
- Abranches, S. (1988) “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, en *Dados*, nº 3, pp. 5-33.
- Adler, E. (1999) “O construtivismo no estudo das Relações Internacionais”, en *Lua Nova*, nº 47, pp. 201-246.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). *La Hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa
- Alcántara Sáez, M. (1995) *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE.
- Alcántara Sáez, M. (2003), “La Ideología de los Partidos Chilenos, 1994-2002: Rasgos Constantes y Particularidades”, en *Revista de Ciencia Política* (Santiago), vol. 23.
- Alcántara Sáez, M. y Martínez Rodríguez, A. (1997) *Evaluación de experiencias de fortalecimiento de instituciones democráticas: el caso de los Parlamentos*, en Seminario y Encuentro Iberoamericano Sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, Valparaíso, Cámara de Diputados de Chile.
- Alcántara, L. (2001), “Os Parlamentos e as Relações Internacionais”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 44, nº 1, pp. 13-21.
- Aldrich, J. (1995) *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago, University of Chicago Press.
- Alexander, G. (2000) *Las teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial. Análisis multidimensional*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (1999). *Guía de Políticas*. Buenos Aires.
- Allison, G. T. (1991). *La Esencia de la Decisión: Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Almond, G. y Powell, G. (1972) *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós.
- Alonso Murray, N. (2010) “El brazo legislativo del Poder Ejecutivo”, trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28 a 30 de Julio de 2010.
- Altman, D. (2000) “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay (1989-1999)”, en *Party Politics*, nº 6 (3), pp. 259-283.
- Amyx, J. (2004) “Reputation and Hegemonic Stability: A Game Theoretic Analysis”, en *American Political Science Review*, vol. 82, nº 2, pp. 445-466.
- Ander Egg, E. (1980) *Técnicas de investigación social*, Buenos Aires, Editorial El Cid.
- Aranda Bustamante, G. y Riquelme Rivera, J. (2011) “Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile”, en *Polis* [En línea], URL: <http://polis.revues.org/1308>; DOI: 10.4000/polis.1308.
- Arditi, B. (2005) *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Editorial Anthropos, pp. 219-248.
- Arenal del, C. (1990) *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Edit. Tecnos.
- Arenal del, C. y Hirst, M. (coord.) (2011) *Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Ashley, R. (1987) “The Geopolitics of Geopolitical Space: Towards a Critical Social Theory of International Politics”, en *Alternatives*, nº 12, pp. 403-434.
- Atkinson, M. y Coleman, W. (1992) “Policy networks, policy communities and the problems of governance”, en *Governance*, vol. 5, nº 2, pp. 154-180.
- Ayoob, M. (1998) “Subaltern Realism”, en Neumann, S. (1998) *International Relations Theory and The Third World*, New York, St. Martin’s Press.
- Babbie, E. (1995) *The Practice of Social Research*, Belmont, CA, Wadsworth Publishing Company.



- Baldioli A. (2010) “La Esencia Política de los Decretos de Necesidad y Urgencia en la Democracia Argentina” en *Revista de Ciencia Política Online*, n°11, Buenos Aires.
- Baldioli, A. y Leiras, C. (2011) *¿El final de un ciclo? La Presidencia de Eduardo Alberto Duhalde (2002 – 2003)*, trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.
- Baldwin, D. (1986) *Neorealism and its critics*, New York, Columbia University Press.
- Baldwin, R. y Magee, Ch. (2000), *Congressional Trade Votes. From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*, Washington, Institute for International Economics.
- Barbe, E. (1995) *Relaciones Internacionales*, Madrid, Edit. Tecnos.
- Barbera, A. (1999) *I parlamenti*, Bari, Editori Laterza.
- Bardach, E. (1998) *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, México DF, Cide-Porrúa.
- Bardwell, K. (2000), “The Puzzling Decline in House Support for Free Trade: Was Fast-Track a Referendum on NAFTA?”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, n° 4, pp. 591-610.
- Baron, M. (2000) *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros Legisladores y cómo nos representan 2000-2001*, Buenos Aires, Universidad de Bologna, Fundación Sergio Karakachoff.
- Baron, M. (2002) *El Congreso en el Tiempo. Un análisis de los integrantes del Congreso de la Nación 1999-2003*, Buenos Aires, Fundación CIPPEC.
- Baron, M. (2003) *El Poder Legislativo Nacional*, Buenos Aires, CIPPEC.
- Basualdo, E. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes-FLACSO-IDEP.
- Benton, A. (2003). “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal de gobierno”, en *Política y Gobierno*, vol. 10, n° 1.
- Bericat, E. (1998) *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*, Barcelona, Ariel.
- Bernal Meza, R. (2000) *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas exteriores Comparadas*, Buenos Aires, Nuevo hacer/ Grupo Editor Latinoamericano y Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Bernal Meza, R. (2002) “Política exterior argentina: de Menem a De la Rúa ¿Hay una nueva política?”, en *Sao Pablo em Perspectiva*, n° 16, pp. 74-93.
- Bernal Meza, R. (2005) *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Nuevo hacer/ Grupo Editor Latinoamericano.
- Biglaiser, G., Jackson, D. y Peake, J. (2004), “Back on Track: Support for Presidential Trade Authority in the House of Representatives”, en *American Politics Research*, vol. 32, n° 6, pp. 679-697.
- Billington, M. y Clark, C. (1993) “Catholic Clergymen, Franklin D. Roosevelt, and the New Deal”, en *Catholic Historical Review*, n°79, pp. 65-82.
- Blumer, H. (1982) *El interaccionismo simbólico: Perspectiva y método*, Barcelona, Editorial Hora.
- Bond, J. y Fleisher, R. (1990) *The President in the Legislative Arena*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bonvecchi, A y Palermo, V. (2001). “En torno a los entornos: presidentes débiles y partidos parsimoniosos”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, año 3, n° 6, Universidad de Buenos Aires.
- Bonvecchi, A. (et al.) (2005) *La Sanción Tácita en la Argentina: El Congreso frente al Ejecutivo en la renegociación de contratos y los decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, PENT.
- Bonvecchi, A. y Mustapic, A. (2009) *El Secreto Eficiente del Presidencialismo Argentino*, trabajo presentado en el seminario “El Poder Legislativo en América Latina en perspectiva comparada”, Universidad de Salamanca, 10-12 de diciembre 2009.

- Bonvecchi, A. y Schijman, A. (2005) *Organización y Funcionamiento del Congreso Argentino: Hacia una Agenda de Investigación*, trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político”, 15 al 18 de Noviembre de 2005.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2006): *La Construcción de la Mayoría Legislativa Kirchnerista*, Buenos Aires, PENT.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2009) *When Ayes Sound Like Nays? Measuring Legislative Input on Presidential Agendas*, trabajo presentado en el 21st World Congress of Political Science – Santiago, Chile, July 12 to 16, 2009.
- Bosoer, F. (2003) “1999-2003: Elementos para repensar el Mercosur desde una nueva matriz de análisis de las democracias latinoamericanas y a la luz de los cambios en el sistema internacional”, en *Revista Debates Latinoamericanos*, año 1, n° 1, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados-CLEA. Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria-RLCU.
- Boulding, K. E. (1962) *Conflict and Defense. General theory*, New York, McGraw-Hill.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2005) *Una Invitación a la Sociología Reflexiva*, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, pp. 57 - 69.
- Braillard, P. (1977) *Théorie des systèmes et relations internationales*, Bruselas, Bruylant.
- Browning, E. y Browning, J. (1994) *Public Finance and the Price System*, New York, Macmillan.
- Burbano, F. y Rowland, M. (1998): *Pugna de poderes presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997*, Quito, KAS-CORDES.
- Busso, A. (2000). “Características actuales y desafíos próximos en las relaciones Argentina – Estados Unidos”, en *Relaciones Internacionales*, La Plata, año 9, n° 19, junio-noviembre de 2000.
- Byrnes, T. (1991) *Catholic Bishops in American Politics*, New Jersey, The Princeton University Press.
- Cabeza, M. (2001) “La Unión Europea y la República Argentina: una agenda en clave económica”, en AA.VV. (2001) *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?*, Rosario, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (C.E.R.I.R.).
- Calduch Cervera, R. (1991) *Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Ciencias Sociales.
- Calvert, P. (1986) *The Foreign Policy of New States*, Wheatsheaf Books, England.
- Calvo, E., Szwarcberg, M., Micozzi, J. y Labanca, J. (2001) “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en Calvo, E. y Abal Medina, J. (h) (eds.) (2001) *El federalismo electoral argentino. Sobre representación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires, Eudeba-INAP.
- CAPEL-ILDH (1989) “Control parlamentario”, en CAPEL, *Diccionario electoral*, San José, CAPEL, pp. 178-180.
- Carey, J. y Shugart, M. (1998) *Executive decree authority*, Cambridge University Press.
- Castellani, A. y Szkolnik, M. (2005) "Devaluacionistas y dolarizadores. La construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la crisis de la Convertibilidad. Argentina 1999-2001", en línea: [www.argiropolis.com.ar].
- Cea D'Ancona, M. (1996) *Metodología Cuantitativa: Estrategias y técnicas de investigación social*, Madrid, Síntesis Edit.
- Cervo, A. (2001) *Ralações Internacionais da América latina. Velhos e novos paradigmas*. Brasília, FUNAG/ Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- Chalip, L. (1985) “Policy Research as Social Science: Outflanking the Value Dilemma”, en *Policy Studies Review*, vol. 5, n° 2, pp. 287-308.
- Chasquetti, D. (2002) “Democracia, Multipartidismo y Coaliciones: Evaluando la Difícil Combinación”, en *Lateinamerika Analysen*, n° 3, pp. 67-92.
- Cheibub, J. y Limongi, F. (2010) “From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations”, en *RIEL - Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos*, vol. 1, n° 1, 117 pp. 38-53.



- Cheibub, J., Przeworski, A. y Saiegh, S. (2004) "Government Coalitions and Legislative Success Under Parliamentarism and Presidentialism", en *British Journal of Political Science*, n° 34(4), pp. 565-587.
- Clausen, A. (1973) *How Congressmen Decide. A Policy Focus*. New York, St.Martin's Press.
- Clinton, J., Jackman, S. y Rivers, D. (2004), "The Statistical Analysis of Roll Call Data", en *American Political Science Review*, vol. 98, n° 2, pp. 355-370.
- Cobb, R. y Elder, Ch. (1986) (1ª edición en español) *Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda*, México, Noema.
- Cohen, N. y Gómez Rojas, G. (2003) "Los objetivos, el marco conceptual y la estrategia teórico-metodológica triangulando en torno al problema de investigación", en Lago Martínez, G., Gómez Rojas, G. y Mauro, M. (coord) (2003) *En torno de las metodologías: abordajes cualitativos y cuantitativos*, Buenos Aires, Proa XXI editores.
- Colacrai, M. (1992) "Perspectivas teóricas en la bibliografía de la Política Exterior Argentina", en Russell, R. (1992) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Colacrai, M. (2001) *Relaciones internacionales: Viejos temas, Nuevos Debates*, Rosario, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.
- Coleman, K. (1984) "La política exterior comparada: comentarios sobre el ensayo de van Klaveren", en Muñoz, H. y Tulchin, J (1984) *Entre la autonomía y la subordinación: políticas exteriores latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp.50-60.
- Conley, R. (1999) "Drealing Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress", en *Political Research Quarterly*, vol. 52, n° 4, pp. 785-799.
- Cotta, M. (1997) "Parlamento", en Bobbio, N. y otros (eds.) (1997) *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, pp. 1122-1134.
- Cox, G. y Poole, K. (2002) "On Measuring Partisanship in Roll- Call Voting: The U.S. House of Representatives, 1877-1999", en *American Journal of Political Science*, vol. 46, n° 3, pp. 477-489.
- Cox, G. y McCubbins, M. (1991) "On the Decline of Party Voting in Congress", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 16, no°4, pp. 547-570.
- Cox, G. y McCubbins, M. (1993) *Legislative Leviathan: Party government in the House*. Barkeley, University of California Press.
- Cox, G. y McCubbins, M. (2005): *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cox, R. (1986) "Social forces, state and world orders: Beyond International Relations Theory", en Baldwin, D. (1986) *Neorealism and its critics*, New York, Columbia University Press.
- Crabtree, B. y Miller, W. (1992) *Doing Qualitative Researc.*, Newbury Park, Sage Publications.
- Curia, E. (2001) *La Alianza y la "Convertibilidad Progresista": el sueño roto*. Buenos Aires, Ediciones Realidad Argentina.
- Dahl, R. (1950) *Congress and Foreign Policy*, NewYork, Norton.
- Dahl, R. (1976) *Análisis político moderno*. Barcelona, Fontanella.
- Daniels, S. (1985) "Ideology, Party and Voting in the U.S. Congress, 1959-1980", en *The American Political Science Review*, vol. 79, n° 2, pp. 373-399.
- Dankhe, G. (1989) "investigación y comunicación", en Fernández Collado, C. y Dankhe, G. (1989) *La comunicación Humana: Ciencia Social*, Ed. Mac Graw.
- De Ípola, E. (1987) *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*. Buenos Aires, Ed. Hachette.
- De Riz, L. y Smulovitz, C. (1991). "Instituciones y dinámica política: el presidencialismo argentino", en Nohlen, D. y De Riz, L. (1991) *Instituciones y Cambio Político en la Argentina*. Buenos Aires, Editorial Legasa.
- De Salazar Serantes, G. (2004) "Las fuentes de la investigación en las relaciones internacionales", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n°. 64, p. 193-208.
- Del Arenal, C. (1994) (3ª edición) *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid, Editorial Tecnos.

- Delaet, J. y Scott, J. (2006) "Treaty-Making and Partisan Politics: Arms Control and the U.S. Senate, 1960-2001", en *Foreign Policy Analysis*, vol. 2, n° 2, pp. 177-200.
- Der Derian, J. (1995) *International Theory: Critical Investigations*, New York, New York University Press.
- Der Derian, J. y Shapiro, M. (1989) *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*, Lexington, Lexington Books, pp. 3-10.
- Dery, D. (1984) *Problem Definition in Policy Analysis*, Lawrence KS, University Press of Kansas.
- Deustch, K. (1981) *Las naciones en crisis*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Deutsch, K. (1970) *El análisis de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, editorial Paidós.
- Deutsch, K. (1980) *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Díaz, J. (2002) "Salir del pozo", en *Revista Noticias*, n° 1347, octubre, Buenos Aires.
- Dieterich, S. Hartwig, H. y Marschall, S. (2008) *Parliamentary War Powers and European Participation in the Iraq War 2003: Briding the Divide Between Parliamentary Studies and International Relations*, trabajo presentado en el Annual Meeting of the International Studies Association, San Francisco, California.
- Dinatale, M. (2002) *Anuario del Congreso de la Nación 2001*, Buenos Aires, CIPPEC.
- Diniz, S. y Ribeiro, C. (2008) "O Papel do Congresso Brasileiro na Política Externa: Uma Contribuição Empírica para o Debate", en *Brazilian Political Science Review*, vol. 3, n° 1.
- Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (1994) *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Droysen, J. (1988) "History and the Historical Method", en Mueller-Vollmer, K. (1988) *The Hermeneutics Reader*, New York, Continuum, pp. 119-123.
- Duhalde E. (2002) *Mensaje de asunción ante la asamblea legislativa*, Buenos Aires. Disponible en <http://www.presidenciaduhalde.com.ar>
- Duhalde, E. (2001) "Para enfrentar la anarquía", en *Diario La Nación Online*, Buenos Aires. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=339743.
- Duhalde, E. (2007) *Memorias del Incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Duroselle J.B. (1992) *Todo imperio perecerá: Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dworak, F. (2003) *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Easton, D. (1999) *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu.
- Edwards, G. (1989) *At the Margins: Presidential Leadership of Congress*, New Haven, Yale University Press.
- Elias, N. (1982) *Sociología fundamental*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Epstein, D. y O'Halloran, S. (1996) "The Partisan Paradox and the U.S. Tariff, 1877-1934", en *International Organization*, vol. 54, n° 2, pp. 301-324.
- Epstein, D. y O'Halloran, S. (1999) *Delegating Powers*, Cambridge University Press, EEUU.
- Escudé, C. (1995) *El realismo de los Estados débiles*, Buenos Aires, GEL.
- Escudé, C. (2005) *El Estado Parasitario*, Buenos Aires, Lumiere.
- Etchemendy, S. (2001) "Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica" en *Desarrollo Económico*, n° 160.
- Etzioni, A (1992) "La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones", en Aguilar Villanueva, L. (1992) *La Hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-282.
- Farkas, A. (1996) "Evolutionary Models in Foreign Policy Analysis", en *International Studies Quarterly*, vol.40, n°3, pp. 343-361.
- Feliú, P., Galindo, M. y Oliveira, A. (2007) "Política de Comércio Exterior, Ideologia Partidária e Interesses Locais: Um Estudo sobre o Caso Chileno", en *Cena Internacional*, vol. 9, n° 2, pp. 33-57.
- Ferejohn, J. (1986) "Incumbent Performance and Electoral Control", en *Public Choice*, n° 50, pp. 5-25.



- Feyerabend, P (1994) *Against Method*, New York, Verso.
- Fierke, K. y Jorgensen, E. (eds.) (2001) *Constructing International Relations: the next generation*, New York, M.E.Sharpe.
- Figari, G. (1987) "Teoría, epistemología y metodología de las relaciones internacionales", en *CERIR*, Serie 2, N° 2, Rosario.
- Figueiredo, A. y Limongi, F. (2000) "Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in the Legislature", en *Comparative Politics*, n° 32(2), pp. 151-170.
- Figuereido, A. y Limongi, F. (1999) *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (2001) "Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics", en *Annual Review of Political Science*, n° 4, pp.392-416.
- Fiorina, M. (1977) *Congress: The keystone of the Washington establishment*, New Haven, Yale University Press.
- Flyvbjerg, B. (2003) *Making Social Science Matter*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Follietti, G. (2005) "La Participación Argentina en Haití: El Papel del Congreso", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, n° 1, pp. 37-56.
- Fordham, B. (1998) "Economic Interests, Party and Ideology in Early Cold War Era U.S. Foreign Policy", en *International Organization*, vol. 52, n° 2, pp. 359-396.
- Gadamer, H. (1984) *Verdad y Método*, Salamanca, Ediciones Sígueme.
- Gaggero, A. y Wainer, A. (2004.) "Crisis de la convertibilidad: el rol de la UIA y su estrategia para el (tipo de) cambio", en *Realidad Económica*, n° 204.
- García, P. (1998) *Las relaciones internacionales en el siglo XX: La contienda teórica. Hacia una visión reflexiva y crítica*, Edit. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Gartzke, E. y Wrighton, M. (1998) "Thinking Globally or Acting Locally? Determinants of the GATT Vote in Congress", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 23, n° 1, pp. 33-55.
- Gerring, J. (1997) *Party Ideologies in America, 1828-1996*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gerring, J. (2007) *Case Study Research*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gianella, A. (2009) *Introducción a la Epistemología y a la Metodología de la Ciencia*, La Plata, De la Campana.
- Giménez, G. (2012) "El problema de la generalización en los estudios de caso", en *Cultura y representaciones sociales*, año 7, n° 13, pp. 40-62
- Godio, J. (1998). *La Alianza. Formación y destino de una coalición progresista*, Buenos Aires, Grijalbo.
- Godio, J. (2002) *Argentina: en la crisis está la solución. La crisis global desde las elecciones de octubre de 2001 hasta la asunción de Duhalde*, Buenos Aires, Biblos.
- Godio, J. (2003) *Argentina: luces y sombras en el primer año de transición. Las mutaciones de la economía, la sociedad y la política durante el gobierno de Eduardo Duhalde (enero-diciembre de 2002)*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Gomez, F. (2008) "La Cuestión Malvinas", en Simonoff y otros "La relación entre Argentina y el FMI y Las relaciones con Estados Unidos", en "Informe sobre la Política exterior Argentina durante los gobiernos de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde". En *Estudios e investigaciones* N° 29. CeRPI. IRI, UNLP, pp. 42-43
- Gourevitch, P. (1993) *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Grinyer, A. (2002) "The Anonymity of Research Participants: Assumptions, Ethics and Practicalities", *Social Research Update*, Disponible en <http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU36.pdf>
- Guba, E. (1985) "Perspectives on Public Policy", en *Public Policy Review*, vol. 5, n° 1, pp. 11-15.
- Haas, P. y Adler, E. (1992) "Knowledge, Power and International Policy Coordination", en *International Organization*, vol. 46, n° 1, pp. 367-390.
- Habermas, J. (1982) [1968] *Conocimiento e interés*, Madrid, Taurus.
- Hager, G. y Talbert, J. (2000) "Look for the Party Label: Party Influences on Voting in the U.S. House", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, n° 1, pp. 75-99.

- Hansen, L. (1997) "R.B.J. Walker and International Relations: deconstructing discipline", en Neumann, I. y Weaver, O. (1997) *The Future of International Relations, Masters in the making*, London, Routledge.
- Hansen, S. (1982) "Public Policy Analysis: Some Recent Developments and Current Problems", trabajo presentado en The 1982 Annual Meeting of the American Political Science Association, Denver (September 2 – 5, 1982), pp. 1-37.
- Heckman, J. y Snyder, J. (1997) "Linear Probability Models of the Demand for Attributes with an Empirical Application to Estimating the Preferences of Legislators", en *Rand Journal of Economics*, vol. 28, pp. 142-189.
- Heclo, H. (2000) "Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo", en Aguilar Villanueva (ed.), *Los problemas públicos y la agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (1991) *Metodología de la investigación*, México, Mc Graw-Hill Interamericana Editores.
- Hill, Ch. (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*, New York, Palgrave Macmillan.
- Hoffmann, S. (1987) *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Homan, R. and Bulmer, M. (1982) "On the merits of covert methods: a dialogue", en M. Bulmer (ed.), *Social Research Ethics*, London, Macmillan Press.
- Hopf, T. (1998) "The promise of constructivism in International Relations Theory", en *International Security*, vol 23, n°1, pp.171-200.
- Hudson, V. (2005) "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations", en *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, pp. 1-30.
- Hudson, V. y Vore, Ch. (1995) "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow", en *International Studies Quarterly*, vol. 39, n° 3, pp. 209-238.
- Humphreys, M. (2008) "Coalitions", en *Annual Review of Political Science*, n° 11, pp. 351-386.
- Huysmans, J. (1997) "James Der Derian, the unbearable lightness of theory", en Neumann, I. y Weaver, O. (1997) *The Future of International Relations, Masters in the making*, London, Routledge.
- Ike, R. (2007) *Advocacy Coalition and Welfare Policy: Analyzing Coalition Consensus*, Maryland, University Press of America.
- Ingram, H. y Fierderlien, J. (1988) "Traversing Boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy", en *The Western Political Quarterly*, n°4, vol.4, 725-745.
- Jackson, R. y Sorensen, G. (2007) *Introdução às Relações Internacionais*, Rio de Janeiro, Zahar Editora.
- Jaguaribe, H. (1973). *Desarrollo económico y político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Jaguaribe, H. (1974). *Brasil: crisis y alternativas*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Jaguaribe, H. (1979) "autonomía periférica y hegemonía céntrica", en *Estudios Internacionales*, vol. 12, n° 46.
- Jaguaribe, H. (1985) "autonomía periférica y hegemonía del centro", en Jaguaribe, H. (1985) *El nuevo escenario internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 26-61.
- Jakobson, R. (1986) *Ensayos de lingüística general*. Barcelona, Ed. Planeta-Agostini.
- Jáuregui, L. (2003) *La Constitución nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, Centro de Capacitación Superior, Honorable Senado de la Nación.
- Jenkins-Smith, H. (1991) "Alternative Theories of the Policy Process: Reflections on Research Strategy for the Study of Nuclear Waste Policy", en *PS: Political Science and Politics*, n° 24, pp. 157-166.
- Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P. y Tommasi, M. (2000) "Políticos profesionales – legisladores "amateurs": el Congreso argentino en el siglo XX", trabajo presentado en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional del 22 al 24 de septiembre de 2000, Tübingen, Alemania.
- Jones, M. (2001). "Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados argentina", en *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político*, n° 7, mayo.



- Jones, M. y Hwang, W. (2007). "Jefes provinciales de partido: piedra angular del congreso argentino", en Emiliozzi, S., Pecheny, M. y Unzué, M. (comps.) (2007) *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Buenos Aires, Prometeo.
- Kahane, L. (1996) "Congressional Voting Patterns on Nafta: An Empirical Analysis", en *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 55, pp. 395-409.
- Kaplan, M. (1957) *Systema and Process in International Politics*, Nueva York.
- Katzenstein, P., Keohane, R. y Krasner, S. (1998) "International Organization and the study of World Politics", en *International Organization*, vol 52, n° 4, pp. 645-685.
- Kegley, Ch. y Wittkopf, E. (1995) *American Foreign Policy. Pattern and Process*, New York, St. Martin's Press.
- Kegley, Ch. y Wittkopf, E. (1995) *World Politics. Trend and Transformation*, Edit. St. Martin's Press Inc, New York.
- Kelle, U. (2005) *Sociological explanation between micro and macro and the integration of qualitative and quantitative methods*, disponible en <http://www.qualitative-research.net/fqs-eng.htm>.
- Keohane, R. (1988) "International Institutions: Two Approaches", en *Internacional Studies Quaterly*, vol. 32, n° 4, pp. 379-396.
- Keohane, R. (1989) "International Institutions: Two Approaches," en *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder: Westview Press, pp. 158-79.
- Keohane, R. (1993) *Instituciones internacionales y poder estatal*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988) *Poder e independencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Khun, T. (1962) (2007 3° edición) *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kiewiet, R. y McCubbins, M. (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, Chicago University Press.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*, New York, Harper Collins College
- Klimovsky, G. (1994) *Las desventuras del conocimiento científico*, Buenos Aires, AZ Editora.
- Korany, B. (1974) Les modèles de politique étrangère et leur pertinence empirique pour les acteurs du Tiers-Monde: Critique et contre-proposition., en *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 26, n° 1, p. 76-103.
- Kratochwil, F. (1989) *Rules, norms, and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Krehbiel, K. (1991) *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Krehbiel, K. (1996) "Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government", en *Journal of Theoretical Politics*, vol 8, pp.7-40.
- Krehbiel, K. (2000) "Party Discipline and Measures of Partisanship", en *American Journal of Political Science*, vol. 44, n° 2, pp. 212-227.
- Lafferriere, A (2007) *Rol del Parlamento en la Política Exterior Nacional. Un análisis del rol institucional del Congreso Nacional y su participación como actor en la política exterior nacional, en interacción con el Poder Ejecutivo Nacional, durante el período 2002-2003*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales (FLACSO Argentina 2002/2003).
- Lagroye, J. (1991) *Sociología política*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lakatos, I. (1983) *Historia de la ciencia y sus reconstrucciones racionales*, Madrid, Tecnos.
- Lambert, J. (1973) *América Latina: estructuras sociales e instituciones políticas*. Barcelona, Ariel.
- Lapid, Y. (1989) "The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era", en *International Studies Quarterly*, vol. 33, n° 3, pp. 235-254.
- Laredo, M (1965) "Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional", en *Foro Internacional*, vol. 6, n° 1, Colmex, México.

- Lasagna, M. (1995) "Las determinantes internas de la Política Exterior: un tema descuidado en la teoría de la Política Exterior", en *Revista Estudios Internacionales*, nº 111 año 28, Santiago.
- Lasagna, M. (1996) "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", en *Afers Internacionals*, Fundació CIDOB, nº 32, pp. 45-64.
- Lasswell, H. (1974). *La Política como reparto de influencia*. Madrid, Ed. Aguilar.
- Laudan, L. (1988) *El progreso y sus problemas*, Madrid, Ediciones Encuentro.
- Laver, M. y Shepsle, K. (1996) *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Leao, F. (2008) "Poder Legislativo e Política Externa: Um Estudo sobre a Influência do Congresso Nacional do Chile na Formulação da Política Comercial durante a Década de 90", en *Contexto Internacional*, vol. 30, nº 1, pp. 89-139.
- Leiras, M. (2006) *Todos los Caballos del Rey – La Integración de los Partidos Políticos y el Gobierno Democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.
- Leoni, E. (2002) "Ideología, Democracia e Comportamiento Parlamentar: A Câmara dos Deputados (1991-1998)", en *DADOS*, vol. 45, nº 3, pp. 361-386.
- Lijphart, A. (ed.), (1992) *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Lima, M. (2000) "Instituições Democráticas e Política Exterior", en *Contexto Internacional*, vol. 22, pp. 265-303.
- Lincoln, Y. y Guba, E. (1986) "Research, Evaluation, and Policy Analysis: Heuristics For Disciplined Inquiry", en *Policy Studies Review*, vol. 5, nº 3, pp. 546-562.
- Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Lindsay, J. (1994) *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lindsay, J. (2003) "Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy", en *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, nº 3, pp. 530-546.
- Linklater, A. (1996) "The achievements of critical theory", en Smith, S., Booth, K. y Zalewski, M. (1996) *International Theory: positivism and beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Linz, J. (1994) "Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?", en Linz, J. y Valenzuela, A. (comps.) *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza, pp. 25-143.
- Linz, J. (1983-1993) *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- Llanos, M. (2002) "El bicameralismo en América Latina", en *Arbeitspapiere*, nº 5, Institut für Iberoamerika-Kunde,
- Llanos, M. y Mustapic, A. (2006). "Introducción", en Llanos, M. y Mustapic, A. (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Llanos, M. y Nolte, D. (2003) "Bicameralism in the Americas", en *Journal of Legislative Studies*, vol. 9, nº 3, pp. 54-86.
- Londregan, J. (2000) *Legislative Institutions and Ideology in Chile*, Cambridge, Cambridge University Press.
- López Martínez, (1960) *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, pp. 141-162.
- Lowi, Th. (1992) "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en Aguilar Villanueva, L. (1992) *La Hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.
- Luxardo, N., y Saizar, M. (2007) "El papel que tienen las consideraciones éticas en las investigaciones de las ciencias sociales", en *XXIV Congreso Nacional de Trabajo Social. Colegio de Trabajadores Sociales*. Mendoza.
- Lynch, C. y Klotz, A. (1996) *Constructivism: Past Agendas and Future Directions*, trabajo presentado en The Annual Meeting of the American Political Science Association. San Francisco.
- Maingueneau, D. (1980) *Introducción a los métodos de análisis del discurso. Problemas y perspectivas*, Buenos Aires, Ed. Hachette.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (eds.) (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.



- Marafioti, R. (comp.) (2002) *Recorridos Semiológicos. Signos, enunciación y argumentación*. Buenos Aires, Ed. Eudeba.
- Marafioti, R. (editor) (2007) *Parlamentos. Teoría de la argumentación y debate parlamentario*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- March, J. y Olsen, J. (1984) "New Institutionalism: Organizational factors in political life", en *American Political Science Review*, vol. 78, Sage Publications
- Marks, G. et alii. (2006) "Party Competition and Europeans Integration in the East and West: Different Structure, Same Causality", en *Comparative Political Studies*, vol. 39, n° 2, pp. 155-175.
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (2007) *Metodología de las Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Emecé.
- Martínez Carazo, P. (2006) "El método de estudio de caso", en *Pensamiento y Gestión*, n° 20, Universidad del Norte, pp. 165-193.
- Martínez, A. (ed.) (2000) *El Congreso de los diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid, Tecnos.
- Mateucci, N. (1997) "Constitucionalismo", en Bobbio, N. y otros (eds.): *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, pp. 335-348.
- Maxwell, J. (1999) *La modélisation de la recherche qualitative*, Fribourg, Editions Universitaires Friburg Suisse.
- Mayhew, D. (1974) *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- Mayntz, R., Holm, K. y Hubner, P. (1993), *Introducción a los métodos de la sociología empírica*, Madrid, Alianza Universidad.
- Mc Clelland, Ch. (1965) "System Theory and Human Conflict", en Mc Neil, E. (1965) *The nature of Human Conflict*, Prentice Hall.
- Mccormick, J. y Wittkopf, E. (1990) "Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional – Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988", en *The Journal of Politics*, vol. 52, n° 4, pp. 1077-1100.
- Mccormick, J. y Wittkopf, E. (1992) "At TheWater's Edge. Effects of Party, Ideology, and Issues on Congressional Foreign Policy Voting, 1947-1988", en *American Politics Quarterly*, vol. 20, n° 1, pp. 26-53.
- Mcgillivray, F. (1997) "Party Discipline as a Determinant of the Endogenous Formation of Tariffs", en *American Journal of Political Science*, vol. 41, n° 2, pp. 584-607.
- Mckeonwn, T. (2003) "Selection and Influence: Interest Groups and Congressional Voting on Trade Policy", en *International Organization*, vol. 57, pp. 519-549.
- Meernik, J. (1993) "Presidential Support in Congress: Conflict and Consensus on Foreign and Defense Policy", en *The Journal of Politics*, vol. 55, n° 3, pp. 569-587.
- Mena, A. (2004) "O Processo de Formulação Política de Comércio nas Américas: Lições da Experiência Mexicana", trabajo presentado en la 45ª Convenção Anual da ISA em Montreal, Canadá.
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992) *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Meo, A. (2009) "Consideraciones éticas en investigación social", en A. Meo y A. Navarro (eds.), *La voz de los otros. La entrevista en la investigación social*, Buenos Aires, Omicron.
- Meo, A. (2010) "Consentimiento informado, anonimato y confidencialidad en investigación social. La experiencia internacional y el caso de la sociología argentina", en *Aposta. Revista de ciencias sociales*, n° 44, Enero, Febrero y Marzo 2010, disponible en <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/aines.pdf>
- Mesa, R. (1980) *Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Edit. Taurus Ediciones.
- Miguez, M. (2010) *Partidos políticos argentinos e inserción internacional: UCR y PJ 1987-1995 ¿hacia un consenso frente al "nuevo orden internacional"?*, tesis de doctorado del Doctorado en Ciencias Sociales de la UBA.
- Milner, H. y Judkins, B. (2004) "Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?", en *International Studies Quarterly*, vol. 48, pp. 95-119.
- Mintrom, I. y Vergari, S. (1990) "Advocacy Coalition, Policy Entrepreneurs and Policy Change", en *Policy Studies Journal*, vol. 24, n° 3, pp. 420-434.

- Miranda, R. (2001) "El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina", en *Relaciones Internacionales*, La Plata, año 10, n° 21, Junio - Noviembre de 2001, pp. 169-195.
- Miranda, R. (2003) *Política exterior argentina: idas y venidas entre 1999 y 2003*, Rosario, Ediciones PIA.
- Mo, J. (1995) "Domestic institutions and international bargaining: the role of agent veto in two-level games", en *American Political Science Review*, vol. 89, pp. 914-920.
- Molinelli, N., Palanza, M. y Sin, G. (1999) *Congreso, Presidencia y Justicia en la Argentina*. Buenos Aires, Temas.
- Moniz Bandeira, L. (1994) "O Brasil e o Continente", en Cerro, L. (org.) *O Desafio Internacional*. Brasilia, Editora da Universidade de Brasilia, pp. 147-202.
- Morales Solá, J. (2001). *El sueño eterno. Ascenso y caída de la Alianza*. Buenos Aires, Planeta La Nación.
- Morgenstern, S. (2002) "Towards a Model of Latin American Legislatures", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.) (2002) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Morin, E. (1994) *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa.
- Moscoso, G. (2010) *Territorio, lealtad y ambición. Iniciativa legislativa de los diputados argentinos, 2003-2005*, trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.
- Moscoso, G. (2011) *Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones metodológicas en torno a cómo estudiamos el Poder Legislativo*, trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.
- Muñoz, H. (1986) *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*. Santiago, ORSPEL-CER/Las ediciones del ornitorrinco.
- Muñoz, H. (1987) "El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes", en Wilhelmy, M. (ed.) (1987) *La formación de la Política Exterior: Los países desarrollados y América Latina*. Buenos Aires, RIAL/ Grupo Editor latinoamericano pp. 287-315.
- Muñoz, H. y Tulchin, J. (1984) *Entre la autonomía y la subordinación: Política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Mustapic, A. (2000) "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 156, enero-marzo.
- Neack, L., Hey, J. y Haney, P. (eds.). (1995) *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*, New Jersey, Prentice Hall.
- Nelson, B. (1996) "Public policy and administration: An overview", en Goodin, R y Klingemann, H. (Eds.) (1996) *A new handbook of political science*, New York, Oxford University Press, pp. 551-592.
- Neumann, I. y Weaver, O. (1997) *The future of International Relations. Masters in the making*, London, Routledge.
- Neumann, S. (1998) *International Relations Theory and The Third World*, New York, St. Martin's Press.
- Neves, J. (2003) "O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA", en *Contexto Internacional*, vol. 25, n° 1, pp. 103-138.
- Nogueira, J. y Messari, N. (2005) *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*, Rio Janeiro, Elsevier.
- Nolte, D. (2003) "El Congreso Chileno y su Aporte a la Consolidación Democrática en Perspectiva Comparada", en *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 23, n° 2, pp. 43-67.
- Novaro, M (comp.) (2000) *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Novaro, M. y Palermo, V. (1998). *Los caminos de la centroizquierda: dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza*. Buenos Aires, Lozada.



- O'Halloran, S. (1993) "Congress and Foreign Trade Policy", en Ripley R. y Lindsay, J. (eds.) *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- O'Donnell, G. (1992) "¿Democracia delegativa?", en *Cuadernos del CLAEH*, n° 61.
- O'Donnell, G. (1998) "Accountability horizontal", en *Ágora*, n° 8, pp. 5-34.
- O'Donnell, G. (2004) "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Una contribución hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Nueva York, PNUD.
- Offe, C. (1992) *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema.
- Oliveira, A. (2003) "Legislativo e Política Externa: Das Inconveniências da Abdicação". *Working Papers* n°3, Caeni, São Paulo.
- Onuf, N. (1989) *World of our making: rules and rule in social theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press.
- Onuf, N. (1998) "Constructivism: A User's Manual", en Kubáľková, V., Onuf, N. y Kowert, p. (1998) *International Relations in a Constructed World*, New York, M. E. Sharpe.
- Onuki, J. y Oliveira, A. (2006) "Eleições, Política Externa e Integração Regional", en *Revista de Sociologia e Política*, n°27, pp. 13-29.
- Orlandi, H. (1998) "Parlamentos y congresos", en Orlandi, H. (comp.) (1998) *Las instituciones políticas de gobierno*. Buenos Aires, Eudeba.
- Ozlak, O. y O'Donnell, G. (1982) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, vol. 1, n° 1.
- Paradiso, J. (1993) *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Pasquino, G. (1997) "Formas de gobierno", en Bobbio, N. y otros (eds.) (1997) *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, pp. 670-675.
- Peñas Esteban, F. (2005) "¿Es posible una teoría de Relaciones Internacionales?", en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n° 1.
- Pérez Vega, M. (2006) "Teorías de la organización legislativa: contribuciones, limitaciones y desafíos de la teoría de la elección racional", en *Acta Republicana Política y Sociedad*, año 5, n° 5, pp. 81-88.
- Peterson, V. (1992) "Introduction", en Peterson, V. (1992) *Gendered States: Feminist (Re)Visions of International Relations Theory*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 1-29.
- Piaget, J. (1973) "La situación de las ciencias del hombre dentro del sistema de las ciencias", en *Tendencias de la Investigación en ciencias sociales*, Madrid, pp. 53-54.
- Piovani, J. (2008) "Producción y reproducción de sentidos en torno a lo cualitativo y lo cuantitativo en la sociología", en Cohen, N. y Piovani, J. (Comp) (2008) *La metodología de la investigación en debate*, La Plata, Eudeba –Eduulp.
- Poole, K. (2005) *Spatial Models of Parliamentary Voting*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Poole, K. y Rosenthal, H. (1991) "Patterns of Congressional Voting", en *American Journal of Political Science*, vol. 35, pp. 228-278.
- Poole, K. y Rosenthal, H. (2001) "D-Noninate After 10 Years: A Comparative Update to Congress: A Political- Economic History of Roll Call Voting", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 26, n° 1, pp. 5-29.
- Popper, K. (1973) [1959] *La lógica de investigación científica*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Poquet, G. (1978) "Los límites de la modelización global", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. 30, n° 2, pp. 299 y ss.
- Poulantzas, N. (1990) *O Estado, o poder, o socialismo*, Río de Janeiro, Graal.
- Price, R. y Reus-Smit, Ch. (1998) "Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism", en *European Journal of International Relations*, vol. 4, n° 3.
- Puig, J. (1975) "La política exterior y sus tendencias profundas", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, n° 1, Buenos Aires.
- Puig, J. C. (1980) *Doctrinas Internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.

- Putnam, R. (1996) "Diplomacia y la política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", en Gil, O. y Sanz, L. (comps.) *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, Zona Abierta. Pp. 69-120.
- Ragsdale, L. (1995) *President and Congress*. New York, Simon & Scuster Press.
- Rapoport, M. (1990). "Problemas y etapas en la historia de las relaciones internacionales de la Argentina", en Comité Internacional de Ciencia Histórica - Comité Argentino. *Historiografía Argentina (1958-1988) Una evaluación crítica de la producción histórica argentina*. Buenos Aires, CICH-CA, p. 563-574.
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (1994) "Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina" en Sombra Saraiva, J. F. (Ed.) (1994) *Foreign Policy and policial regime*. Brasilia: Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, pp. 169-235.
- Reynolds, P. (1977) *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Edit. Tecnos.
- Reynoso, D. (2010) "La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina", en *Perfiles Latinoamericanos* 35, enero-junio 2010, pp. 105-144
- Reynoso, D. (2010) "Sistemas Electorales y Composiciones Partidarias Bicamerales en Latinoamérica", en *RIEL - Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos*, vol. 1, n°1, 117 pp. 81-100.
- Reynoso, D. (2012) "El reparto de la representación. Antecedentes y distorsiones de la asignación de diputados a las provincias", en *POSTData* 17, n° 1, Abril/2012, pp. 153-192.
- Rhodes, R. (1980) "Analysing Intergovernmental Relations", en *European Journal of Political Research*, vol. 8, n° 3, pp. 289-322.
- Ricoeur, P. (1985) *Hermenéutica y acción*, Buenos Aires, Editorial Docencia.
- Ricoeur, P. (2003) *El conflicto de las interpretaciones. Ensayos de hermenéutica*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Riker, W. (1980) "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions", en *American Political Science Review*, n° 74, pp. 432-446.
- Ripley, R. (1992) "Foreign and Defense Policy in Congress: A Research Agenda for the 1990s", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, n° 3, pp. 417-449.
- Ripley, R. y Lindsay, J. (eds.). (1993) *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Rockman, B. (1981) "America's Departments of State: Irregular and Regular Syndromes of Policy Making", en *The American Political Science Review*, vol. 75, pp. 911-927.
- Rodríguez Giavarini, A. "La política exterior argentina", en *Archivos del Presente*, año 5, n° 20, Buenos Aires, Abril-Junio 2000.
- Rohde, D. (1991) *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago, University of Chicago Press.
- Rohde, D. (1994) "Parties and Committees in the House: Member Motivations, Issues, and Institutional Arrangements", en *Legislative Studies Quarterly*, n° 19, pp. 341-359.
- Rohde, D. (2000), "The Consequences of Party Organization in the House: The Role of the Majority and Minority Parties in Conditional Party Government", en Bond, J. y Fleisher, R. (eds.) (2000) *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*. Washington, CQ Press.
- Rosenau, J. (1980) *The Scientific Study of Foreign Policy*, Frances Pinter, Londres.
- Rosenau, J. (1997) *Among the Domestic – Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, University Press.
- Rosenthal, H. y Voeten, E. (2004) "Analyzing Roll Calls with Perfect Spatial Voting: France 1946-1958", en *American Journal of Political Science*, vol. 48, n° 3, pp. 620-632.
- Ruckauf, C. "Entrevista del Canciller... con corresponsales extranjeros", en publicación on line www.mrecic.gov.ar.
- Ruggie, J. (1998) "What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", en *International Organization*, Vol 52, No. 4.
- Russell, R. (1992) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/ Programa RIAL.



- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (eds.) (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Salmore, B. y Salmore, S. (1978) *Political Regimens and Foreign Policy*, en Salmore, S., East, M. y Herman, Ch. (1978) *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Beverly Hills, Sage, pp. 103-122.
- Sanchez, L. (2010) "El rol del Parlamento en la política exterior. Instrumentos analíticos para su estudio", trabajo presentado en V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política "Integración, diversidad y democracia en tiempos del Bicentenario". Organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política a través de la Sociedad Argentina de Análisis Político, que se realizó los días 28 al 30 de julio de 2010. Ciudad de Buenos Aires.
- Sanchez, L. (2010) *Determinantes internos de la política exterior argentina. Análisis de la participación del cuerpo decisonal legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999-2001). Estudio de caso: la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la Nación*. Tesis de Maestría en Metodología de la Investigación Social, Università di Bologna.
- Santos, F. (2001) "O Congresso e a Política Exterior", en *Lua Nova*, n° 52, pp. 121-150.
- Santos, F. (2006) "Democracia, Legislativo e os Novos Desafios para o Capitalismo Brasileiro", en *Análise de Conjuntura OPSA*, n° 9. Falta página
- Sarfati, G. (2006) *Teorias de Relações Internacionais*, São Paulo, Saraiva.
- Sartori, G. (1992) *Elementos de la Teoría Política*, Madrid, Alianza.
- Sartori, G. (1994) *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE.
- Sautú, R. (2005) *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*, Buenos Aires, Ediciones Lumiere.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2005) "A propósito de la crisis del Mercosur. Notas sobre el proyecto de país de la 'burguesía nacional' en la Argentina", en *Realidad Económica*, n°. 215.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2005) "Argentina: muerte y resurrección. Notas sobre la relación entre economía y política en la transición del 'modelo de los noventa' al del 'dólar alto'", en *Realidad Económica*, n°. 211.
- Schuster, F., Naishtat, F., Nardacchione, G. y Pereyra, S. (comp.). (2005) *Tomar la Palabra. Estudios sobre protesta social y acción social colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Eudeba.
- Sevares, J. (2002) *Por qué cayó la Argentina. Imposición, crisis y reciclaje del orden neoliberal*, Buenos Aires, Grupo Editor Norma.
- Sewell, W. (1982) "A theory of structures: duality, agency, and transformation", en *American Journal of Sociology*, vol 98, pp. 1-29.
- Shelling, Th. (1960) *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shepsle, K. y Weingast, B. (1994) "Positive Theories of Congressional Institutions", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. XIX, n° 2, pp. 149-179.
- Shugart, J. y Matthew, C. (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Designs and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992) *Presidents and Assemblies*, CUP.
- Sidicaro, R. (2001) *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Buenos Aires,
- Simonoff, A. (2007) "La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos", en Consani, N., Sepúlveda Almarza, A. y Zidane, Z. (comp.) (2007) *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 69-95.
- Simonoff, A. y otros (2008) "La relación entre Argentina y el FMI y Las relaciones con Estados Unidos, en Informe sobre la Política exterior Argentina durante los gobiernos de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde". En *Estudios e investigaciones* N° 29. CeRPI. IRI, UNLP.
- Singer, J. (1961) "The Level of Analysis Problem in International Relations", en Knorr, K. y Verba, S. (edits.) (1961) *The International System*, Princenton, Edit. Princenton University Press, pp. 77-92.
- Skocpol, T. y Somers, M. (1980) "The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry", en *Comparative Studies in Society and History*, 22.2 (April), pp. 147-97.

- Smith, S. (1995) "The Self-Images of a Discipline: A genealogy of International Relations Theory", en Booth, K. y Smith, S. (eds.) (1995) *International Relations Theory Today*, University Park, The Pennsylvania State University Press, pp. 1-37.
- Snyder, G. H., Bruck, H., Burton Sapin (Eds.). (1962) *Foreign Policy Decision Making*. New York: The Free Press of Glencoe, pp. 86-185.
- Snyder, G. y Diesing, P. (1977) *Conflict among Nations*, Princeton University Press.
- Solana, F. (2000) *Seis años de diplomacia parlamentaria en México*. México, Senado de la República.
- Souto Zabaleta, M. (2002) "La periferia de la teoría y la teoría desde la periferia. Aproximaciones críticas en la teoría de las relaciones internacionales", en *Revista de Reflexión y Análisis Político POSTData*, Buenos Aires, septiembre, n° 8, pp. 63-82
- Spiller, P. y Tommasi, M. (2000) "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Approach with Applications to Argentina", trabajo presentado en III International Society for New Institutional Economics Annual Conference, Tubingen, Alemania.
- Stein, E. y Tomassi, M. (2006) "La política de las políticas públicas", en *POLÍTICA y gobierno*, vol. XIII. n° 2, pp. 393-416.
- Steinbruner, J. D. (1974) *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*, Princeton University Press.
- Stewart, J. (1991) "Policy Models and Equal Educational Opportunity", en *PS: Political Science and Politics*, vol. 24, pp. 167-173.
- Stone, D. (1997) *Policy paradox: The art of political decision making*, New York, W.W. Norton.
- Strasser, C. (1977) *La razón científica en política y sociología*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Stuhldreher, A. (2003) "Régimen Político y Política Exterior en Argentina: El Caso del Primer Gobierno de Carlos Menem (1989-1995)", en *Perfiles Latinoamericanos*, n° 22.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2005) "La política de los movimientos piqueteros", en Schuster, F., Naishtat, F., Nardacchione, G. y Pereyra, S. (comp.) (2005) *Tomar la Palabra. Estudios sobre protesta social y acción social colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Tapia, L. (2009) *La coyuntura de la autonomía relativa del estado*, La Paz, CLACSO, Ed. Muela del Diablo Comuna.
- Teske, P. (1991) "The Paper Envelope: A New Image of the Policy Process", trabajo presentado en The 1991 Annual Meeting of the American Political Science Association, The Washington Hilton, August 1991.
- Thérien, J. y Noel, A. (2000) "Political Parties and Foreign Aid", en *The American Political Science Review*, vol. 94, n° 1, pp. 151-162.
- Tickner, A. (2002) *Los estudios internacionales en América Latina: ¿subordinación o pensamiento emancipatorio?*, Bogotá, Alfaomega grupo editor.
- Tickner, J. (1992) *Gender in International Relations*, New York, Columbia University Press.
- Tomassini, L. (1987) "Elementos para el análisis de la política exterior", en *Estudios Internacionales*, Chile, Instituto de estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año 20, n° 78, abril-junio de 1987, p. 125-152.
- Tomassini, L. (1991) *La política internacional en un mundo postmoderno*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Tomassini, L. (1998) "enfoques teóricos para el estudio de la política internacional", en Wilhelmy, M. (1998) *Política Internacional: Enfoques y Realidades*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Torres Espinosa, E. (2001) "Enfoque y modalidades del análisis de las instituciones políticas", en *Estudios Políticos*, n° 27, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 123-155.
- Torres, J. (2010) *La política exterior argentina en los tiempos del default*, Buenos Aires, Editorial Dunken.
- Touraine, A. (1994) *Crítica de la modernidad*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Tsebelis, G. (1998) "La Toma de Decisiones en los Sistemas Políticos: Actores de Veto en el Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo y Multipartidismo", en Saiegh, S y



- Tommasi, M. (ed.) (1998) *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. Buenos Aires, Eudeba, pp. 289-340.
- Uhr, J. (2006) "Bicameralism", en Rhodes, Binder y Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, pp. 474-494.
- Valdivieso, P. (2007), "Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas", en *Estudios Internacionales*, n° 158 (septiembre-diciembre), pp. 149-177.
- Van Klaveren, A. (1984) "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas", en Muñoz H. y Tulchin J. (comp.) (1984) *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, GEL, pp. 14-49.
- Varsavsky, O. (1969) *Ciencia, política y cientificismo*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Vásquez, J.A. (comp.) (1994) *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, México, Edit. Limusa, S.A.
- Vázquez Flores, R. (2007) *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México, Plaza y Jonés, pp. 17-76.
- Verón, E. (1987) "La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política", en AAVV. (1987) *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*. Buenos Aires, Ed. Hachette.
- Verón, E. (1987) *La semiosis social*. Buenos Aires, Ed. Gedisa.
- Visconti, Giancarlo. 2010. "Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o estancamiento de su influencia?" *Revista de Ciencia Política*, pp. 30 (3).
- Waever O. (1996) "Rise and fall of the inter paradigm debate", en Smith, S., Booth, K. y Zaleski, M. (1996) *International Theory: positivism and beyond*, Cambridge, University Press.
- Wainerman, C. y Sautú, R. (1998) *La Trastienda de la Investigación*, Buenos Aires, Edit. Belgrano.
- Walker, R. (1993) *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge, Columbia University Press.
- Wallerstein, I. (1974) *The modern world system*. Nueva York, Academic Press.
- Waltz, K. (1967) *Foreign Policy and Democratic Politics*, Little, Brown and Company, USA.
- Waltz, K. (1979) *Theory of International Politics*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Weber, M. (1991) *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.
- Weingast, B. y Marshall, W. (1988) "The Industrial Organization of Congress", en *Journal of Political Economy*, n° 96, pp. 132-163.
- Weingast, B. y Marshall, W. (1998) "La organización industrial del Congreso, O por qué las legislaturas, igual que las firmas, no se organizan como mercados", en *Journal of Political Economy*, vol. 96, n° 11, 1988, pp. 132-166.
- Weingast, B. y Shesple, K. (1981): "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics", en *Journal of Political Economy*, n° 89, pp. 642-664.
- Weir, M. y Skocpol, T. (1993) "Las estructurad del Estado: una respuesta keynesiana a la Gran Depresión", en revista *Zona Abierta*, n° 63, Madrid, pp. 73-154.
- Wendt, A. (1992) "Anarchy is What Sates Make of it: The Social Construction f Power Politics", en *International Organization*, vol. 46, n° 2, pp. 391-426
- Wendt, A. (1999) "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", en Viotti, P. y Kauppi, M (1999) *Intrenational Relations Theory*, pp. 434-458.
- Wight, C. (2006) *Agents, structures and international relations: politics as ontology*, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Wildvsky, A. (ed.). (1969) *The Two Presidents. In the Presidency*, Boston, Little Brown.
- Wilhelmy, M. (1988) *Política Internacional: Enfoques y Realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Wilhelmy, M. (1991) "Los Objetivos en la Política Exterior Latinoamericana", en *Estudios Internacionales* n° 94, pp. 176-193.
- Wink, K., Livingston, D. y Garand, J. (1996) "Dispositions, Constituencies, and Cross-Pressures: Modeling Roll-Call Voting on the North American Free Trade Agreement in the U.S. House", en *Political Research Quarterly*, vol. 49, n° 4, pp. 749-770.

- Wivel, A. (2005) "Explaining why state X made a certain move last Tuesday: the promise and limitations of realist foreign policy analysis", en *Journal of International Relations & Development*, vol. 8, n° 4, pp. 355-380.
- Xie, T. (2004) "Congressional Roll Call Voting on China Trade Policy", en *American Politics Research*, vol. 32, n° 6, pp. 679-697.
- Yin, R. (2009) *Case Study Research*, London, Sage Publications.

Fuentes legales

- Constitución de la Nación Argentina de 1853 reformada en 1994.
- Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Texto actualizado con las modificaciones introducidas hasta febrero de 2002).
- Reglamento del Honorable Senado de la Nación

