

**I Encuentro internacional de Investigadores de la Red
Latinoamericana de Cooperación Universitaria
"América Latina: Dilemas y desafíos de cara al siglo XXI".
Universidad de Belgrano. Ciudad de Buenos Aires. Argentina.
11 y 12 de Marzo de 2004.**

Título de la ponencia: El Senado y los presidentes Alfonsín y Menem

Autor(es): Maria Elena Acosta

Institución: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires

Dirección: Ocampo 2506 9°22 – Buenos Aires, Argentina

Teléfono: 4801-1082

E-mail: eleacosta@fibertel.com.ar

EL SENADO Y LOS PRESIDENTES ALFONSIN Y MENEM

María Elena Acosta

El proceso de democratización produjo una revalorización de los análisis institucionales en América Latina. En Argentina, después de la caída del último gobierno militar creció el interés por conocer el funcionamiento de aquellos poderes del Estado que habían sido relegados durante el ciclo autoritario. En este sentido, a partir de 1983, surgieron investigaciones sobre el Poder Legislativo que intentaban explicar su estructura interna, su capacidad para realizar acuerdos, la dinámica de las fuerzas políticas en juego, los vínculos establecidos con el Poder Ejecutivo, entre otras.

Sin embargo, la mayoría de los análisis se orientaron a estudiar la Cámara de Diputados. Esta preferencia resulta curiosa en la medida que el Congreso argentino es simétrico, esto es, bicameral, sus dos cámaras son iguales en poder pero distintas en su composición. El protagonismo que adquirió el Senado Nacional a partir del año 2000 concentró las miradas sobre una cámara hasta entonces desconocida y silenciosa.

El objetivo de esta investigación es explorar las relaciones que se establecieron entre el Senado Nacional y los presidentes Alfonsín y Menem, a través de los vetos presidenciales a las iniciativas legislativas de esa cámara durante el período 1983-1995.

El veto es el instrumento constitucional más importante que posee un presidente para rechazar las leyes aprobadas por el Congreso y ejercer cierto control sobre las decisiones legislativas. Es, por lo tanto, un indicador de enfrentamiento entre los dos poderes del Estado. Todos los presidentes argentinos, desde 1862 hasta la fecha- con excepción de Saenz Peña, V.de la Plaza y Cámpora- han recurrido al veto para oponerse

a las normas aprobadas por el Congreso (1). Alfonsín y Menem no escaparon a esta práctica y también cuestionaron cierta normativa sancionada por el Legislativo.

Entre 1983 y 1995 algunas de las leyes rechazadas habían sido originadas en la Cámara de Senadores. Ese período presenta especial interés ya que comprende dos momentos de la transición democrática: los años de Alfonsín, dónde el partido de gobierno ejercía la presidencia pero no contaba con mayoría legislativa en el Senado y los años de Menem, dónde el partido de gobierno controlaba la presidencia pero también poseía la mayor cantidad de miembros de ese partido en la Cámara Alta.

Esta investigación contempla realizar los siguientes pasos: describir la composición política del Senado entre 1983 y 1995; estudiar las iniciativas legislativas de la Cámara Alta desde los inicios de la gestión radical hasta el fin de la primera presidencia de Menem; considerar los temas alrededor de los cuales discreparon presidentes y Senado, los ámbitos geográficos de aplicación de las leyes cuestionadas por los dos mandatarios y los argumentos esgrimidos por el Poder Ejecutivo para rechazarlas. Por último, analizar el origen partidario de las iniciativas legislativas vetadas por Alfonsín y Menem.

La composición del Senado entre 1983 y 1995

Las elecciones nacionales de 1983 otorgaron un amplio triunfo a la Unión Cívica Radical. La presidencia de la República y 129 bancas de la Cámara de Diputados fueron ocupadas por ese partido. Pero no ocurrió lo mismo con las gobernaciones de las provincias. Sólo en ocho de los veintitrés distritos ganaron los candidatos del partido de gobierno mientras los restantes quedaron en poder del justicialismo y de los partidos provinciales. Esta relación de fuerzas políticas se reflejó en el Senado, ya que, de

acuerdo al diseño institucional argentino, las legislaturas provinciales eran las encargadas de elegir los representantes que esos distritos enviaban a la Cámara Alta. Por lo tanto, el principal partido de la oposición pudo contar con un importante número de senadores desde los comienzos de la restauración democrática.

Cuadro N° 1 - Composición de la Cámara de Senadores según partido político

Años	PJ	UCR	Otros
1983/86	22	18	6
1986/89	22	18	6
1989/92	26	14	6
1992/95*	30	11	7

* En 1991 se incorpora un nuevo distrito: Tierra del Fuego. Por lo tanto, la cantidad total de miembros que componen el Senado Nacional se eleva a 48.

La información del cuadro muestra la distribución de las fuerzas políticas en el Senado. Durante los años de Alfonsín, la Cámara Alta mantuvo la misma composición. La renovación parcial de 1986 no cambió la relación establecida en 1983: 22 senadores del PJ, 18 de la UCR y 6 de partidos provinciales- Bloquismo de San Juan, Movimiento Popular Neuquino y Pacto Autonomista Liberal de Corrientes. En cambio, durante los años de Menem, el número de senadores del partido justicialista ascendió de 22 a 26 y más tarde a 30. En realidad, el punto de inflexión se había producido mucho antes. Los comicios de 1987 para renovar la mitad de la Cámara de Diputados y elegir los gobernadores de las provincias confirmaron el avance de la oposición: el partido de gobierno perdió en todos los distritos, con excepción de Córdoba y Río Negro. Así, cuando Menem asumió la presidencia en 1989, Ejecutivo y el Senado tenían el mismo signo partidario.

La producción legislativa del Senado

Entre 1983 y 1995 se sancionaron un total de 1480 leyes; 645 en la presidencia de Alfonsín y 835 en la presidencia de Menem. Sin embargo, Ejecutivo y Legislativo no tuvieron igual participación en la iniciativa legislativa.

Cuadro N° 2 - Cantidad de leyes según iniciativa por presidencia

A L F O N S I N				M E N E M			
PE		338	52,41	PE		386	46,22
PL	Diputados	215	33,33	PL	Diputados	280	33,53
	Senadores	92	14,26		Senadores	156	18,68
Total		645	100%	Total		835*	98,43

* la diferencia corresponde a 13 leyes iniciadas por comisiones bicamerales

El cuadro informa que la cantidad total de leyes sancionadas durante la gestión radical fue menor que la cantidad total de las leyes aprobadas durante la administración justicialista. Sin embargo, el rol del Ejecutivo en la iniciativa fue más importante durante la gestión radical: Alfonsín promovió el 52,41% de la producción legislativa entre 1983 y 1989. En cambio, en los años de Menem ese porcentaje fue menor: el Ejecutivo originó el 46,22% de las leyes.

A su vez, las dos cámaras del Congreso no tuvieron igual participación. La Cámara de Diputados inició la misma proporción en ambas presidencias: el 33% de las leyes mientras la Cámara de Senadores promovió el 14,26% entre 1983 y 1989 y el 18,68% entre 1989 y 1995.

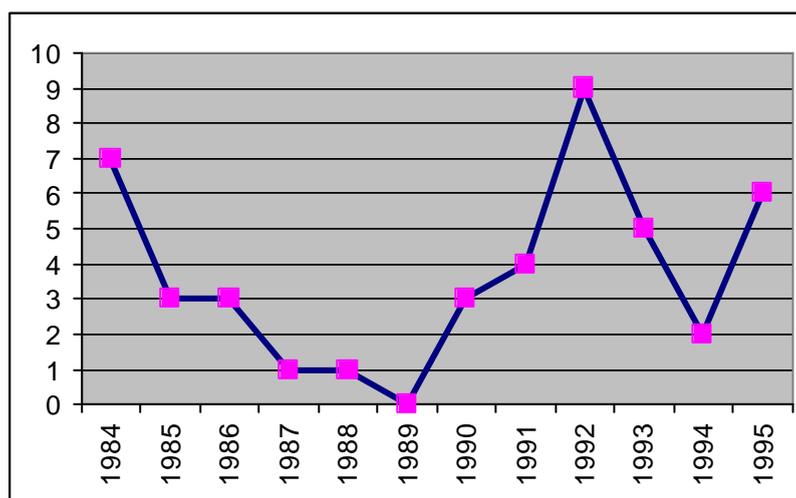
En síntesis, el Congreso ocupó un lugar más destacado durante la presidencia de Menem y la Cámara Alta, en particular, desempeñó un papel más activo en los años del gobierno justicialista. Sin embargo, este retroceso de la capacidad legislativa del

Ejecutivo entre 1989 y 1995 puede resultar engañoso. Menem recurrió a los decretos de necesidad y urgencia para imponer importantes decisiones: hasta 1994 había dictado 166 “normas con rango y fuerza de ley, incluso modificando o derogando las leyes vigentes”(2).

Vetos presidenciales entre 1983 y 1995

El Senado, entre 1983 y 1995, promovió un total de 248 leyes, de las cuales 44 fueron vetadas por el Poder Ejecutivo. Alfonsín rechazó 15 de las 92 iniciadas por la Cámara Alta, mientras Menem cuestionó 29 leyes de 156. En términos absolutos, el presidente justicialista vetó el doble de leyes que el presidente radical. En términos relativos, o sea, en relación a la cantidad total de leyes originadas en el Senado en cada presidencia, la diferencia no fue tan profunda: el porcentaje de vetos representó el 16,3% en el gobierno radical y el 18,6% en el gobierno justicialista.

Gráfico N° 1 - Evolución de los vetos



El gráfico muestra la cantidad de vetos que el Ejecutivo aplicó a las leyes originadas en el Senado desde 1983 hasta 1995. Durante la gestión de Alfonsín, la curva

fue decreciente: en el primer año de gobierno el presidente cuestionó 7 normas. Al año siguiente vetó 3 leyes y en 1985 también rechazó 3. En 1987, en cambio, vetó una sola ley y en 1988 otra más. En el año 1989 – elecciones presidenciales, victoria del candidato del principal partido de la oposición y traspaso anticipado de poder- no se registraron vetos. Durante el gobierno justicialista la tendencia fue más irregular. En 1990, Menem vetó 3 leyes y en 1991 rechazó 4. En la mitad de su mandato, el presidente cuestionó 9 iniciativas, alcanzando el punto más alto de todo el período en estudio. Esos valores descendieron hasta llegar a 1995. Ese año el Ejecutivo vetó 6 leyes, cifra de enorme significación porque correspondió a sólo seis meses de gestión: Menem finalizó su primer gobierno el 8 de julio de 1995.

Tipos de veto

La Constitución Nacional Argentina de 1853/60 establecía que “desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen: ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión...” Esta redacción del artículo 72 posibilitó la práctica de dos tipos de veto: total, por el cual el presidente rechaza totalmente una ley sancionada por el Congreso y parcial, por el cual el Ejecutivo cuestiona algunos aspectos de la norma y la promulga manifestando esas observaciones. Tanto Alfonsín como Menem hicieron uso de ambas modalidades.

Cuadro N° 3 - Cantidad de vetos totales y parciales según presidencia

	A L F O N S I N		M E N E M	
Veto Tot.	12	80%	18	62%
Veto Par.	3	20%	11	38%
Total	15	100%	29	100%

El cuadro ilustra sobre la utilización de los dos tipos de veto. El presidente radical rechazó en forma total el 80% de las leyes originadas en el Senado y en forma parcial el 20% restante. El presidente justicialista, en cambio, utilizó el veto total en el 62% de los casos y el veto parcial en el 38%. Por lo tanto, Menem no solamente cuestionó mayor cantidad iniciativas legislativas de los senadores nacionales sino que recurrió con mayor frecuencia al veto parcial para oponerse a esas decisiones legislativas.

La práctica del veto parcial adquirió status constitucional con la Reforma de 1994. Según Sabsay este “hábito de los titulares del Poder Ejecutivo ha redundado en una nueva fuente de fortalecimiento de sus potestades. De modo indirecto, al Ejecutivo se le brinda un nuevo medio para poder legislar” (3).

Temas, ámbitos y argumentos

El análisis cuantitativo de los vetos presidenciales a las iniciativas legislativas del Senado Nacional demostró que Menem rechazó mayor cantidad de leyes que Alfonsín y utilizó con más frecuencia el veto parcial. Una perspectiva cualitativa requiere incorporar nuevas variables.

Se trata, entonces, de indagar sobre los temas alrededor de los cuales giraron las leyes cuestionadas, los ámbitos de aplicación de esas normas y las razones invocadas por los presidentes para fundamentar su veto.

En primer lugar: los temas

La clasificación del tema sobre el que versaban las leyes vetadas se basó principalmente en la comisión de asesoramiento legislativo a la que fueron enviadas para su tratamiento legislativo.

Cuadro N° 4 - Leyes vetadas según tema por presidencia

Temas	ALFONSIN		MENEM	
	Total	%	Total	%
Salud Pública	1	6,66	-	-
Vivienda	1	6,66	-	-
Defensa Nacional	1	6,66	-	-
Relaciones Exteriores	1	6,66	-	-
Organismos públicos	2	13,33	2	6,9
Activ.Productivas.-Agricult.Ganad.Industria.Comercio	1	6,66	5	17,2
Trabajo y previsión social	8	53,33	4	13,8
Bienes del Estado	-	-	7	24,1
Derechos y garantías	-	-	1	3,4
Justicia	-	-	3	10,3
Impuestos y política fiscal	-	-	1	3,4
Homenajes y monumentos	-	-	1	3,4
Obras Públicas	-	-	1	3,4
Otros	-	-	4	13,8

Una rápida mirada sobre este cuadro permite destacar una primera diferencia: las leyes vetadas por el presidente radical abarcaron menor cantidad de temas que las rechazadas por el presidente justicialista. En efecto, Alfonsín aplicó sus vetos a normas que giraban alrededor de una cuestión principal: legislación laboral y previsional (53,3%). En cambio, los vetos de Menem se dirigieron a leyes que trataban diferentes temas, aunque, en mayor medida se focalizaron en aquellas que regulaban las transferencias de los bienes del Estado (24,1%) y en las que establecían marcos regulatorios para las actividades productivas (17,2%).

La segunda diferencia se observa al comparar el interés que concentraba el tema de Trabajo y Previsión Social en las dos presidencias: el 53,3% de los vetos de Alfonsín fueron dirigidos contra la legislación laboral y previsional promovida por los senadores

nacionales mientras que sólo el 13,8% de los rechazos de Menem trataban sobre esa temática.

En segundo lugar: los ámbitos de aplicación

Una ley aprobada por el Congreso tiene vigencia en todo el territorio nacional. Sin embargo, algunas normas favorecen especialmente a determinadas regiones, provincias o localidades y sus beneficios se concentran en áreas geográficas específicas. Una investigación anterior reveló que, tanto en la presidencia de Alfonsín como en la presidencia de Menem, las iniciativas legislativas de la Cámara Alta se orientaron a promover normas de alcance nacional en mayor medida que proponer leyes que favorecieran a determinados distritos (4). En efecto, durante los años del gobierno radical, de las 92 leyes iniciadas en el Senado Nacional 55 tuvieron impacto nacional y 37 regional, provincial o local. En los años de gobierno justicialista, de las 156 iniciativas legislativas de la Cámara Alta 90 normas tuvieron alcance nacional y 59 regional, provincial o local. Así, la suposición de que los proyectos presentados por los propios senadores nacionales tienen como objetivo prioritario satisfacer las demandas de sus distritos no queda confirmada. Sólo el 40% de la legislación iniciada por el Senado en los años de Alfonsín y el 38% en los de Menem contemplaron los intereses provinciales.

Entonces ¿Cuál era el ámbito de aplicación de las iniciativas legislativas del Senado que rechazaron los presidentes?

Cuadro N° 5 - Vetos totales y parciales por ámbito de aplicación según presidencia

Ámbito	A L F O N S I N		M E N E M	
	V.T.	V.P.	V.T.	V.P.
Nacional	12	2	5	10
Provincial	-	-	6	1
Regional	-	1	3	-
Local	-	-	4	-
Total	12	3	18	11

Estos datos indican que las leyes vetadas por Alfonsín tenían un ámbito de aplicación nacional. Sólo una ley – vetada en forma parcial- beneficiaba a una región en particular: la que declaraba de interés nacional la producción de alcoaftas (ley 23.287). El Ejecutivo cuestionó únicamente el art.3° que establecía el organismo estatal que debía tener a su cargo la implementación del plan. En cambio, Menem rechazó 14 normas que favorecían especialmente a algunas regiones, provincias o localidades (48,3%), utilizando en 13 casos el veto total. Las iniciativas cuestionadas perseguían diversas finalidades: reestablecer una aduana en Perito Moreno, crear una aduana en Corrientes, otorgar a las provincias poder de policía sobre los yacimientos de hidrocarburos, prórrogar por cinco años las exportaciones por los puertos patagónicos y construir un puente sobre el río Guayquiraro. El Ejecutivo también cuestionó tres normas que establecían la creación de juzgados federales en Villa Mercedes de San Luis, en la ciudad de Neuquén y en San Francisco de Córdoba. Finalmente, el presidente justicialista utilizó el veto para impedir ciertas transferencias de los bienes del Estado: de estaciones de Ferrocarriles Argentinos a municipios, comunas y provincias que las solicitaran, de bienes innecesarios a favor de determinadas provincias, de un terreno a Río Negro, de un predio de Ferrocarriles Argentinos a Puerto Deseado, de una parcela al club Telefónico de Buenos Aires y de un inmueble a la Sociedad Rural de General Pico.

En tercer lugar: los argumentos

Los presidentes vetan las leyes a través de decretos que contienen mensajes especificando las razones por las cuales han decidido no promulgarlas. En términos generales, el Poder Ejecutivo invoca más de un motivo para rechazar la legislación aprobada por el Congreso.

La clasificación elaborada por Mustapic y Ferreti establece cinco categorías de argumentos: constitucionalidad, atribuciones-competencias, defectos de la ley, diferencia de criterios y diferencias de políticas (5).

Cuadro N° 6 – Número de veces que se expresa un motivo de veto por presidencia

	ALFONSIN		MENEM	
Constitucionalidad	4	12%	4	8%
Atribuciones-compet.	-	-	5	10%
Defectos de la ley	11	33%	18	36%
Difer. De criterios	13	39%	15	30%
Difer. De políticas	5	15%	8	16%
	33	100%	50	100%

De la lectura del cuadro se desprende que los argumentos más utilizados por ambos presidentes para vetar las leyes fueron diferencias de criterios con el Congreso y defectos de las normas aprobadas por el Poder Legislativo. Sin embargo, Alfonsín invocó en primer lugar la diferencia de criterios –39% y en segundo lugar los defectos técnicos –33%. En contraposición, Menem mencionó, en mayor medida, los defectos de las leyes –36% y después la diferencia de criterios con el Congreso – 30%.

¿A qué tipo de normas aplicaron estos argumentos?

Cuadro N° 7 – Número de veces que se invoca un motivo de veto según temas por presidencia

	ALFONSIN						MENEM					
	Tot- .Vet	Con	Atr- Co	Def	Dif Crit	Dif Poli	Tot- Vet	Con	Atr- Co.	Def. Ley	Dif Crit	Dif Poli
Salud Pública	1					1						
Vivienda	1	1		1	1							
Defensa Nac.	1				1							
Relac.exteriores	1			1	1							
Organ.Publicos	2			2	2		2	1	1	2	1	
Activ.Product.	1	1			1		5	1	2	3	3	3
Trab.y Seg.Soc.	8	2		7	7	4	4			2	2	
Bien del Estado							7	1		4	5	2
Derec.y garant.							1				1	
Justicia							3			3		
Imp.y Pol.Fiscal							1			1	1	1
Hom.y Monum.							1			1		1
Obr.Públicas							1		1	1		
Otros							4	1	1	1	2	1
Total	15	4	-	11	13	5	29	4	5	18	15	8

Este cuadro muestra que, Alfonsín vetó la legislación laboral y previsional invocando en igual medida diferencias de criterios con el Congreso y defectos de las leyes. El Ejecutivo consideró defectos técnicos el no establecer con claridad los organismos involucrados (ley 23.100), el no aclarar la fecha de iniciación del período a partir del cual se debe compatibilizar la inactividad de los cesantes a efectos de los cómputos previsionales (ley 23.104), el no guardar coherencia y presentar dificultades de interpretación (ley 23.146), el superponer un régimen con otro similar (ley 23.147) y el generar dudas interpretativas(ley 23.523).

Al mismo tiempo, el presidente radical discrepó con el Congreso en ciertos casos: cuando la norma estaba en contradicción con el Ejecutivo en relación a establecer un sistema de concursos para el ingreso de los agentes públicos (ley 23.100), cuando creyó que era necesario determinar una fecha inicial para el período excepcional (ley 23.104), cuando consideró que la reforma no era oportuna ni conveniente e implicaba “una modificación sustancial del sistema cuyas consecuencias deben referirse a la

situación económica por la que atraviesa el país” (ley 23.146), cuando entendió que el proyecto sancionado no cubriría “ningún vacío legislativo ni resulta imprescindible la solución que se propicia para regular la actividad de las empresas en cuestión” (ley 23.147), cuando consideró “inoportuna la fijación por ley de un plazo dentro del cual debe cumplirse un trámite que, por sus implicancias político gremiales, puede implicar un plazo mayor”(ley 23.163), cuando entendió que no era conveniente incorporar nuevos grupos al régimen especial para magistrados y funcionarios judiciales (ley 23.250), cuando “no es el instrumento idóneo para alcanzar esos fines” (ley 23.523) y cuando creyó que puede producir un resultado no querido por el legislador al extender un régimen estructurado para un sector” (ley 23.635).

Menem, en cambio, vetó en mayor medida las leyes que regulaban las transferencias de los bienes del Estado. El motivo citado con más frecuencia para rechazarlas fue la diferencia de criterios con el Congreso. En términos generales, estas iniciativas legislativas del Senado establecían la transferencia a título gratuito de inmuebles del Poder Ejecutivo, de Entes descentralizados y de empresas del Estado a favor de provincias, municipalidades o comunas. El presidente entendió que las transacciones de bienes del Estado debían ser onerosas y de carácter excepcional la gratuidad y los subsidios, tal como quedó establecido en las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado. Dentro de este grupo se encontraban las transferencias de inmuebles pertenecientes a la Nación que estaban en poder de las Fuerzas Armadas (ley 23.985), la de estaciones de Ferrocarriles Argentinos (ley 24.092), la de bienes innecesarios del Estado (ley 24.146), la de un predio de Ferrocarriles Argentinos a Puerto Deseado (ley 24.182) y la de un inmueble a la Sociedad Rural de General Pico (ley 24.511).

El presidente justicialista cuestionó también tres leyes que promovían la creación de tres juzgados federales en ciudades de las provincias de Córdoba, San Luis y Neuquén. Las razones esgrimidas en los mensajes de veto eran que las tres normas presentaban el mismo defecto técnico: no cumplir con el requisito de especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento.

¿Cuáles fueron los argumentos principales que utilizaron los presidentes para vetar leyes que beneficiaban a determinados distritos?

Cuadro N° 8 – Número de veces que se invoca un motivo de veto según ámbito por presidencia

	ALFONSIN						MENEM					
	Tot- .Vet	Con	Atr- Co	Def	Dif Crit	Dif Poli	Tot- Vet	Con	Atr- Co.	Def. Ley	Dif Crit	Dif Poli
Nacional		3	-	11	12	5		3	3	10	9	4
Regional		1			1				2	2	1	1
Provincial										4	3	2
Local								1		2	2	1
Total	15	4	-	11	13	5	29	4	5	18	15	8

En el cuadro se puede observar que el presidente Alfonsín vetó normas de alcance nacional y los motivos principales invocados para rechazarlas fueron su disparidad de criterios con el Congreso y los defectos de las leyes aprobadas. El Ejecutivo cuestionó la única ley que favorecía a una región en particular en forma parcial. El argumento central era que el Congreso se atribuía la facultad de determinar la Secretaría que tendría a su cargo la implementación del plan dealconaftas, hecho que “significa una intromisión en la zona de reserva de la Administración, dentro de la cual el PEN goza de facultades constitucionales propias y exclusivas para decidir acerca de los organismos que deben entender en la ejecución de las leyes...Al margen de la cuestión constitucional, por la naturaleza económica y social de la ley, es inconveniente la incumbencia exclusiva de la Secretaría de Energía...”

Menem, en cambio, vetó 14 leyes que otorgaban beneficios a ciertas regiones, provincias o localidades, utilizando distintos tipos de argumentos. El presidente justicialista invocó la constitucionalidad en dos casos: para rechazar la ley que daba poder de policía a las provincias sobre los yacimientos de hidrocarburos y para la que regulaba la transferencia de un inmueble al Club Telefónico de Buenos Aires. Las atribuciones y las competencias entre los dos poderes se utilizó como motivo para cuestionar la ley que otorgaba poder de policía a las provincias y para la que propiciaba la construcción de un puente. Menem mencionó los defectos técnicos en ocho casos: para vetar las leyes de transferencia de bienes innecesarios del Estado a las provincias, de creación de un Juzgado Federal en Córdoba, la de transferencia de un predio a Puerto Deseado y a Río Negro, la de construcción de un puente sobre el río Guayquiraró, las de creación de Juzgados Federales en Villa Mercedes y en Neuquén y la de prórroga por cinco años de las exportaciones por puertos patagónicos. El argumento de la diferencia de criterios entre el Ejecutivo y el Congreso lo utilizó para rechazar la ley que permitía reestablecer una aduana en Perito Moreno, para la que otorgaba poder de policía a las provincias sobre yacimientos de hidrocarburos, para las que regulaban distintas transferencias: de estaciones de Ferrocarriles Argentinos, de bienes innecesarios del Estado, de un predio a Puerto Deseado y a General Pico. Por último, el presidente justicialista invocó diferencias de políticas con el Poder Legislativo para vetar cuatro leyes: la creación de una aduana en Corrientes - invocando mayores costos, la transferencia de estaciones de Ferrocarriles Argentinos y la de un terreno al Club Telefónico de Buenos Aires y la de prórroga por cinco años de las exportaciones por los puertos patagónicos.

Origen partidario de las leyes

Hasta ahora se analizaron la cantidad total de vetos a las iniciativas legislativas del Senado durante las presidencias de Alfonsín y Menem , el tipo de veto utilizado, el tema alrededor del cual giraron las normas rechazadas, el ámbito geográfico de aplicación y los argumentos invocados para vetarlas. Resta, entonces, considerar el origen partidario de esas leyes.

Cuadro N° 9 – Leyes vetadas según partido político y ámbito de aplicación

	A L F O N S I N						M E N E M					
	NAC	PRO	REG	LOC	Total	%	NAC	PRO	REG	LOC	Total	%
PJ	10	-	-	-	10	67	7	4	1	3	15	52
UCR	1	-	-	-	1	7	2	1	1	1	5	17
OTR	1	-	1	-	2	13	2	2	1	-	5	17
PJ- UCR	2	-	-	-	2	13	2	-	-	-	2	7
PJ- OTR	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2	7
Total	14	-	1	-	15	100	15	7	3	4	29	100

Estos datos permiten abordar dos cuestiones centrales: el origen partidario de las iniciativas legislativas cuestionadas por el Poder Ejecutivo y el ámbito de aplicación de las normas vetadas. Como puede verse en el cuadro, el presidente radical rechazó fundamentalmente normas de alcance nacional promovidas por senadores del justicialismo. En efecto, 10 de las 15 leyes vetadas por Alfonsín habían sido originadas por legisladores de ese partido y 2 en forma conjunta por miembros de los dos principales partidos: PJ y de la UCR. Esto es, el 80% de los vetos correspondió a iniciativas legislativas de la oposición.

En cambio, Menem rechazó 15 leyes promovidas por senadores de su propio partido- el 52%. Si se incluyen las 4 normas iniciadas en forma conjunta por el justicialismo y otros partidos ese porcentaje se eleva al 66%. Por otra parte, 8 de esas 15

leyes vetadas por Menem otorgaban beneficios a algunas regiones, provincias o localidades. El elevado número de vetos dirigidos a leyes promovidas por senadores del mismo partido del presidente y la gran cantidad de vetos a iniciativas legislativas que favorecían a los distritos requiere mayor atención. Conviene, entonces, indagar sobre el tipo de veto.

Cuadro N° 10 – Vetos totales y parciales por partido político según presidencia

Ambito	A L F O N S I N		M E N E M	
	V.T.	V.P.	V.T.	V.P.
PJ	9	1	11	4
UCR	1	-	3	2
OTROS	1	1	4	1
PJ-UCR	1	1	-	2
PJ-OTR	-	-	-	2
Total	12	3	18	11

El cuadro muestra que Alfonsín vetó totalmente 9 iniciativas legislativas de los senadores del justicialismo y una que contaba con la participación de ese partido. Por lo tanto, el presidente radical rechazó en forma definitiva el 67% de las leyes promovidas por la oposición.

Menem, en cambio, vetó de manera total 11 normas propuestas por su propio partido –38% y sólo 7 iniciativas de la UCR y de los OTROS - 24%. Al mismo tiempo cuestionó, en forma parcial, 8 leyes originadas por el justicialismo o con la participación de ese partido –28% y 3 promovidas por la UCR y OTROS –10%. La mayor utilización del veto parcial por parte del presidente Menem podría estar indicando cierta predisposición a negociar con los senadores de su propio partido la creación de legislación.

Conclusiones

El análisis del veto a las iniciativas Senado como indicador de enfrentamiento entre los presidentes Alfonsín y Menem y esa rama del Poder Legislativo Nacional permitió elaborar algunas conclusiones.

Ambos mandatarios, en distinta medida, recurrieron al veto para oponerse a las leyes promovidas por los senadores nacionales. En términos absolutos, la cantidad de leyes rechazadas por el presidente Menem duplicó la cantidad de normas cuestionadas por Alfonsín. Sin embargo, las diferencias entre los dos presidentes no se detuvieron allí.

En primer lugar, el tipo de veto. El presidente radical utilizó principalmente el veto total para rechazar la legislación promovida por el Senado. En cambio, el presidente justicialista recurrió en mayor medida al veto parcial. De esta manera, Menem pudo asegurar la promulgación de ciertas leyes con las observaciones impuestas por el Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, los temas. Alfonsín vetó principalmente las iniciativas del Senado que giraban alrededor de un tema principal: legislación laboral y previsional. A su vez, Menem rechazó normas que versaban sobre diversos temas aunque cuestionó, en mayor medida, aquellas que regulaban las transferencias de los bienes del Estado.

En tercer lugar, los ámbitos geográficos de aplicación. El presidente radical vetó iniciativas que tenían un alcance predominantemente nacional. El presidente justicialista, en cambio, rechazó casi en igual medida leyes de ámbito nacional y regional, provincial o local. En general, los temas y los ámbitos se vinculan entre sí: las leyes sobre legislación laboral y previsional tienen proyección nacional mientras que las

normas que regulan transferencias de bienes del Estado tienden a beneficiar a los distritos.

En cuarto lugar, los motivos de los vetos. El presidente radical desechó las iniciativas legislativas del Senado argumentando con mayor frecuencia la disparidad de criterios con el Congreso. En contraposición, Menem invocó en mayor medida los defectos técnicos de la legislación promovida por la Cámara Alta.

En quinto lugar, los partidos políticos. Alfonsín vetó principalmente leyes que habían sido propuestas por el principal partido de la oposición. Menem, en cambio, rechazó preferentemente las iniciativas legislativas de los senadores de su propio partido.

Puede concluirse, entonces, que los desacuerdos entre el Ejecutivo y el Senado Nacional no tuvieron las mismas características en las presidencias de Alfonsín y Menem. La actitud del mandatario radical hacia las iniciativas legislativas de la Cámara Alta mostró cierta coherencia: rechazó aquellas propuestas que reivindicaban la satisfacción de demandas laborales y previsionales promovidas por el principal partido de la oposición. Esto es, la discrepancia con el Senado se produjo en tanto éste actuó como representante de intereses sectoriales.

Las mayorías partidarias del justicialismo en esa cámara durante el gobierno de Menem posibilitaron una nueva modalidad: el veto parcial. A través de la utilización de este instrumento el presidente justicialista decidió promulgar las leyes, observando algunos artículos, pero asegurando de este modo, la creación de esa legislación. Los vetos parciales indicaron los temas y los ámbitos en los que Menem estaba dispuesto a negociar con los senadores de su propio partido: el interés nacional prevaleció frente al provincial.

En síntesis, el enfrentamiento fue mayor en la presidencia de Alfonsín. Al cerrar toda posibilidad de acuerdo con el Senado, el mandatario radical bloqueó la sanción de algunas leyes promovidas por esa cámara. En cambio, la discrepancia fue menor en la presidencia de Menem. A través del instrumento del veto parcial, el Ejecutivo pudo abrir el diálogo, acercar posiciones con el Senado y transformar determinadas iniciativas en legislación.

Pero la historia de las leyes vetadas no terminó allí. Los legisladores recurrieron a la herramienta constitucional que permite revisar los vetos presidenciales: la insistencia congresional. Algunas de esas leyes rechazadas pasaron la prueba de los dos tercios de los votos y finalmente fueron sancionadas de la manera que proponía el Congreso. Pero eso, ya es objeto de otra investigación.

Notas

(1) Molinelli, N.G, Presidentes y Congresos en Argentina – mitos y realidades, Centro Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1991.

(2) Ferreira Rubio, Goretti, D, Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (Julio 1989-Agosto 1994), Desarrollo Económico, Volumen 36, N° 141, Buenos Aires, (Abril-Junio 1996)

(3) Sabsay, D, Onaindia, J, “La Constitución de los argentinos” – Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994, Errepar S.A, Buenos Aires, 1994

(4) Acosta, M.E, “El Senado en la transición democrática”, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Dr. Ambrosio L.Gioja” Facultad de Derecho, UBA, 1999, (Mimeo)

(5) en Mustapic, A.M y Ferreti, N “El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem “(1983-1993)”, Working Paper N° 14 Universidad Torcuato Di Tella – Marzo 1995 ...Constitucionalidad, esto es, los presidentes vetan una ley porque consideran que contravienen normas constitucionales o “vulnera los principios de igualdad o de libertad implícitos en las mismas”; Competencias-atribuciones, cuando el presidente “discrepa Respecto de la definición de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo o entre el gobierno central y las provincias”; Defectos de la ley, cuando el Ejecutivo veta la ley por que “contradice la normativa vigente , contiene aspectos contemplados en otras normativas vigentes o en curso; es inconsistente; no es técnica o

administrativamente factible, presenta dificultades de interpretación”; Diferencia de criterios, el presidente discrepa con el Congreso por “la oportunidad y/o conveniencia de la sanción de la ley; la autoridad de aplicación; los instrumentos más idóneos para lograr los objetivos perseguidos por la ley; diferencias en la interpretación de determinados aspectos tratados por la ley” . Y diferencias de políticas, cuando el Poder Ejecutivo considera que “la o las normas de la ley se contraponen a sus políticas específicas, ya sea presentadas en términos más generales, por ejemplo, racionalización, privatización, o más particulares, política previsional, laboral, etc. Se incluyen aquí también las leyes observadas por entender que suponen incurrir en costos excesivos”.

Iniciativas legislativas del Senado entre 1983 y 1995

Ley	Tipo veto	Tema	Part Polít	Amb ito	Motivos				
					Cons tit	Atrib Com	Defe Ley	Difer crite	Difer polít
23.100 – Personal declarado prescindible en la Adm.Pública por leyes de facto	Total	Trabajo y prev.social	PJ	NAC	X		X	X	X
23.104 – Cómputo del período de inactividad en el cargo para jubilac. Y pensiones	Total	Trabajo y prev.social	PJ	NAC			X	X	
23.108 – Prevención de discapacidad por enfermedades inaparentes de la infancia	Total	Salud Pública	OTR	NAC					X
23.146 – Modificación ley 9.688 de accidentes de trabajo	Total	Trabajo y prev.social	PJ	NAC			X	X	X
23.147 – Regulación de la prestación del servicio de limpieza a terceros	Total	Trabajo y prev.social	PJ	NAC			X	X	
23.159 – Convenio adoptado por Conf. O.I.T.sobre normas de trabajo en transportes p/carretera	Total	Relaciones Exteriores	UCR PJ	NAC			X	X	
23.163 – Caja subsidios familiares empleados Comercio, Industria y personal de la estiba	Total	Organism. Públicos	PJ	NAC			X	X	
23.250 – Régimen especial de jubilaciones y pensiones para magistrados y funcionarios judicial	Total	Trabajo y prev.social	UCR	NAC				X	X
23.275 – Creación Fondo de garantía créditos laborales y destino de los recursos	Total	Trabajo y prev.social	PJ	NAC			X		X
23.287 – Declaración de interés nacional la producción de alcoaftas	Parc.	Actividad. Productiv.	OTR	REG	X			X	
23.370 – Régimen de beneficios para deudores de préstamos para viviendas	Parc.	Vivienda	UCR PJ	NAC	X		X	X	
23.431 – Estatuto del Docente – ley 14.473	Total	Organism. Públicos	PJ	NAC			X	X	
23.484 – Excepciones al servicio militar – Modificación de la ley 17.531	Parc.	Defensa Nacional	PJ	NAC				X	
23.523 – Empleados bancarios despedidos,cesanteados,trasladados por causas políticas o gremiales	Total	Trabajo y prev.social	PJ	NAC	X		X	X	
23.635 – Jubilaciones y pensiones del personal del Ministerio de Defensa	Total	Trabajo y prev.social	PJ	NAC			X	X	
23.792 – Reestablecimiento de Aduana en Perito Moreno –Prov. Santa Cruz	Total	Otros	PJ	PRO				X	
23.827 – Beneficiarios del Régimen Nacional de Previsión – Cobro de retroactividad	Parc.	Trabajo y prev.social	PJ	NAC				X	
23.901 – Registro Nacional de Viajantes de Industria y Comercio	Total	Actividad. Productiv	PJ	NAC	X	X	X	X	X
23.985 – Inmuebles pertenecientes a la Nación que se encuentran en uso de las FFAA	Parc.	Bienes del Estado	PJ OTR	NAC			X	X	
24.006 – Creación de una Aduana en Alvear – Prov. De Corrientes	Total	Otros	OTR	PRO					X

24.041 – Poder de Policía sobre yacimientos de hidrocarburos a las provincias	Total	Otros	PJ	REG	X	X		X	
24.043 – Indemnización a detenidos a disposición del PEN antes de diciembre de 1983	Parc.	Derechos y Garantías	PJ UCR	NAC				X	
24.092 – Transferencia de estaciones de FFCC	Total	Bienes del Estado	PJ	PRO				X	X
24.093 – Ley de Puertos	Parc.	Actividad. Productiv.	UCR	NAC				X	
24.144 – Modificación de la Carta Orgánica del Banco Central	Parc.	Organism. Públicos	PJ	NAC	X		X	X	
24.146 – Transferencia a favor de provincias de bienes innecesarios del Estado	Parc.	Bienes del Estado	PJ	PRO			X	X	
24.175 – Régimen diferencial de jubilaciones – Prórroga ley 24.017	Parc.	Trabajo y Prev.social	PJ	NAC				X	
24.178 – Transferencia de un terreno a Río Negro	Total	Bienes del Estado	UCR	LOC			X		
24.179 – Creación de un Juzgado Federal en Córdoba	Total	Justicia	UCR	PRO			X		
24.180 – Excluir algunos créditos del régimen de consolidación de deudas	Total	Trabajo y Prev.social	OTR	NAC			X		
24.182 – Transferencia de un predio de FFCC a Puerto Deseado	Total	Bienes del Estado	PJ	LOC			X	X	
24.240 – Ley de Defensa del Consumidor	Parc.	Actividad. Productiv.	PJ UCR	NAC			X	X	X
24.247 – Construcción de un puente sobre el río Guayquiraró	Total	Obras Públicas	OTR	REG		X	X		
24.250 – Creación de un Juzgado Federal en Villa Mercedes – Prov. San Luis	Total	Justicia	PJ	PRO			X		
24.251 – Creación de un Juzgado Federal de 1° Instancia en la ciudad de Neuquén	Total	Justicia	OTR	PRO			X		
24.277 – Prórroga de la exención del gravamen de radiodifusión	Total	Impuestos Polít.Fiscal	PJ	NAC			X	X	X
24.343 – Pensiones vitalicias a excombatientes de Malvinas – Modific. ley 23.848	Parc.	Trabajo y prev.social	OTR	NAC			X		
24.404 – Modificación de la ley de residuos peligrosos	Total	Actividad. Productiv.	PJ	NAC		X			
24.462 – Día de la Integración Chilena	Parc.	Homenajes Monument	UCR	NAC			X		X
24.485 – Autorización al Banco Central p/ descuentos y adelantos – art.3°	Parc.	Organism. Públicos	PJ OTR	NAC		X	X		
24.490 – Prórroga por cinco años exportaciones puertos patagónicos – Prórroga ley 23.018	Total	Actividad. Productiv.	UCR	REG			X		X
24.506 – Transferencia inmueble a asociación civil Club Telefónico de Buenos Aires	Total	Bienes del Estado	PJ	LOC	X				X
24.509 – Emisión de serie postal para conmemorar IX Reunión	Total	Otros	PJ	NAC			X		
24.511 – Transferencia de un inmueble a la Sociedad Rural de General Pico	Total	Bienes del Estado	PJ	LOC				X	

