

Las coaliciones legislativas durante el gobierno de Cambiemos. Un estudio exploratorio

Damián Corral* y Joaquín Foresti**

RESUMEN: En este trabajo exploraremos la conformación y el funcionamiento de las coaliciones legislativas oficialista y opositora durante el gobierno de Cambiemos. En un contexto legislativo inicial de minoría en ambas cámaras, el interbloque oficialista demostró a partir del 2016 unidad y disciplina, logrando además construir una coalición ampliada con un sector de la oposición que le permitió alcanzar importantes triunfos legislativos a instancias de la fragmentación del peronismo. El impulso de proyectos de ley con alto impacto social en un contexto de visible deterioro económico restringió los márgenes de la coalición oficialista y facilitó la articulación de una estrategia coalicional opositora en el Parlamento. Se incorporarán como dimensiones de análisis relevantes las características de ambas coaliciones, las lógicas de interlocución y negociación, los sectores beneficiados y perjudicados por la legislación abordada y otros factores condicionantes del voto como el rol de los gobernadores o la sensibilidad hacia la opinión pública.

Palabras clave: coaliciones legislativas, gobierno, oposición.

ABSTRACT: In this paper we will explore the conformation and functioning of the governing and opposition legislative coalitions during the government of Cambiemos. In an initial legislative context of minority in both chambers, the official interblock demonstrated unity and discipline from 2016, and also managed to build an extended coalition with an opposition sector that allowed it to achieve important legislative triumphs at the behest of the fragmentation of Peronism. The promotion of bills with high social impact in a context of visible economic deterioration restricted the margins of the ruling coalition and facilitated the articulation of an opposing coalitional strategy in Parliament. The characteristics of both coalitions, the logics of dialogue and negotiation, the sectors benefited and harmed by the legislation addressed and other factors conditioning the vote, such as the role of governors or sensitivity to public opinion, will be incorporated as relevant analysis dimensions.

Keywords: legislative coalitions, government, opposition.

1. Introducción

En el ballottage de noviembre de 2015 Mauricio Macri venció a Daniel Scioli y se consagró presidente de la Argentina, logrando que una nueva alianza de partidos (PRO, UCR, Coalición Cívica) alcanzara el gobierno nacional.¹ Algunas de las decisiones de gestión económica adoptadas por el presidente Macri apuntaron a favorecer determinados actores con el objetivo de consolidar un bloque de poder. En esa línea se puede reconocer la eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias con excepción de la soja, a la que se le aplicó una baja parcial de 5 puntos, la eliminación de retenciones a la minería, la baja progresiva de bienes personales, la aprobación del pago a los denominados “fondos buitres”, el levantamiento de los controles cambiarios, la desregulación del sistema financiero y aumentos siderales en las tarifas de servicios públicos, entre otras. Varias de estas medidas dan cuenta, observadas en conjunto, de un intento por reducir el peso del Estado en la economía, sus capacidades regulatorias y de disciplinamiento sobre el accionar de actores corporativos con fuerte incidencia en el mercado.

Para lograr avanzar con algunas de estas y otras reformas económicas, el oficialismo necesitó rápidamente articular un conjunto de acuerdos con fuerzas políticas de la oposición en el Parlamento. Apoyándonos en estudios sobre configuración y características de las coaliciones (Bonvecchi y Zelaznik, 2006; Jones y Micozzi, 2011; Cléricsi, 2017; Zelaznik, 2011) y su relación con el éxito legislativo (Calvo, 2007, Calvo 2014), en este trabajo exploraremos la conformación y el funcionamiento de las coaliciones legislativas oficialista y opositora durante el gobierno de Cambiemos. Intentaremos demostrar cómo, pese a la situación de minoría parlamentaria original, el interbloque oficialista no sólo mantuvo su disciplina y cohesión partidaria sino además logró construir una *coalición ampliada* con un sector de la oposición que le permitió alcanzar éxitos legislativos significativos en relación a sus objetivos económicos. El funcionamiento eficiente de esta coalición durante el 2016 fue posible por la fragmentación de la oposición legislativa en ambas cámaras, expresada en la fractura del Frente para la Victoria y el distanciamiento del peronismo federal en relación al kirchnerismo; también por las concesiones y negociaciones impulsadas por el Poder Ejecutivo con los gobernadores. El deterioro de la economía y la sensibilidad de la opinión pública respecto a reformas con alto impacto social operaron como factores externos que acotaron la coalición oficialista y facilitaron la articulación de una coalición legislativa opositora que supo condicionar al oficialismo y obligar al presidente, en casos puntuales, a utilizar el recurso del veto.

Con este propósito se examinarán, durante el período que va desde marzo del 2016 hasta marzo del 2018, un conjunto de leyes que generaron claros beneficios y perjuicios en diferentes actores de la sociedad, tanto las promovidas por el Ejecutivo en línea con la política de reformas como las planteadas por la oposición en procura de frenar el avance de las mismas. Se eligieron la derogación de la ley “cerrojo” (acuerdo con los hold-outs), la emergencia ocupacional, ley “ómnibus” que contenía, entre otras iniciativas, un blanqueo de capitales y la “reparación histórica” a los jubilados, la modificación en el impuesto a las ganancias, la reforma previsional y la emergencia tarifaria. Para la configuración y el funcionamiento de las coaliciones

se reconstruyó y examinó la información vinculada con las votaciones nominales en ambas cámaras. Asimismo, se analizaron los diferentes proyectos de ley para identificar los principales aspectos técnicos de cada iniciativa. El relevamiento de los principales matutinos de alcance nacional y otras fuentes periodísticas especializadas en el Poder Legislativo permitió reconstruir el contexto sociopolítico y las dinámicas de confrontación/negociación entre el gobierno nacional, los diferentes bloques opositores y actores extraparlamentarios como la CGT (Confederación General del Trabajo) y los gobernadores.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en la próxima sección se releva la literatura que distingue diferentes tipos de coaliciones y caracteriza a las coaliciones legislativas, identificando aquellos factores políticos, institucionales y socioculturales que pueden incidir en la disciplina, en la cohesión partidaria y en el éxito legislativo. A continuación, se retoman algunos estudios sobre la conformación de las mayorías legislativas en la Argentina durante las dos últimas décadas y sobre las fragmentaciones producidas en las mismas como efecto de determinadas coyunturas políticas y electorales. En las secciones 4 y 5 se examina la construcción, estabilidad y fragmentación de las coaliciones oficialista y opositora durante la actual gestión de Cambiemos en relación a un conjunto de leyes con impacto socioeconómico. Para ello se consideran relevantes como dimensiones de análisis las características de cada coalición, las lógicas de interlocución del oficialismo con un sector de la oposición legislativa, los sectores beneficiados y perjudicados por cada proyecto de ley y el rol de actores extraparlamentarios como la CGT y los gobernadores en la disciplina de los legisladores, así como la sensibilidad de la opinión pública en tanto factor condicionante del voto. Finalmente, se recapitula el análisis de la dinámica coalicional en base a cada uno de estos aspectos y se formulan las observaciones finales.

2. Sobre las coaliciones políticas y legislativas

El estudio de las coaliciones atraviesa diferentes dimensiones de análisis en relación a los procesos políticos: el ejercicio del gobierno, la competencia electoral, los acuerdos entre Ejecutivo y Legislativo, las relaciones entre diferentes niveles de gobierno y la administración de recursos públicos, entre otras. Clérici define una coalición política como “toda práctica rutinaria de coordinación entre actores, que implica costos y reparto de funciones entre los integrantes para lograr una meta compartida. Esta noción supone una negociación, un acuerdo, un compromiso, beneficios para los integrantes y como todo castillo de naipes, un riesgo para cada una de las partes y para el conjunto cuando existe posibilidad de defección de una de ellas individualmente” (Clérici, 2017: 239). En tanto, Serrafiero distingue cuatro tipos de coaliciones: las electorales, las de gobierno, las legislativas y, agrega a esta tipología, la coalición de crisis. Esta última sería “aquella que se conformaría con el fin de superar una grave situación gubernamental y evitar así el derrumbe definitivo de una gestión” (Serrafiero, 2006: 17). Si el acceso al gobierno es un incentivo primordial para formar una coalición, la necesidad de conseguir una gobernabilidad estable requiere un Congreso alineado o en sintonía con el ejecutivo, o evitando al menos una oposición que obstaculice permanentemente el ejercicio de gobierno.

Si bien en los sistemas presidenciales el primer mandatario no depende para gestionar de la existencia de una mayoría parlamentaria, es necesario que disponga de apoyos legislativos suficientes para aprobar sus iniciativas. En la formación de una coalición legislativa influyen el control efectivo que el Ejecutivo tiene sobre el legislativo, los grados de fragmentación y polarización de las cámaras y la cohesión y disciplinas partidarias, como también qué nivel de representación tienen los partidos con los que se busca coordinar legislativamente en el gabinete (Clérici, 2017). Las reglas y los incentivos institucionales como el sistema electoral y la posibilidad de reelección de los legisladores son variables que influyen en el comportamiento de estos (Carey, 2007; Alemán y Tsebelis, 2016; Clérici, 2018), como también la ideología (Morgenstern, 2004). Una estrategia de los presidentes es distribuir cargos ministeriales entre los partidos aliados, como recurso para construir coaliciones legislativas (Amorim Neto, 2006) y lograr una mayor cooperación de los socios en la aprobación de la agenda parlamentaria.

Otros aspectos relevantes en el análisis del éxito legislativo son la sensibilidad a la opinión pública y la popularidad del presidente (Calvo, 2007; Navia y Walker, 2010). Hernán Campos Parra y Patricio Navia (2010) sostienen que un nivel alto de popularidad presidencial favorece la disciplina de la coalición oficialista e incluso puede promover una postura más cercana de la oposición. En tanto, la presencia de otros actores que induzcan el modo en que votan los legisladores implica que la disciplina parlamentaria puede ser ejercida desde otra estructura de incentivos (Calvo, 2014), como por ejemplo el rol de los gobernadores. La incidencia de los mandatarios provinciales en el comportamiento de los legisladores ha sido objeto de estudios recientes en la literatura sobre Poder Legislativo y sobre Política Subnacional (Tchintian, 2009; Coronel y Zamichiei, 2012; Lodola y Kikuchi 2014; Gervarosi y Nazareno, 2017) siendo uno de los aspectos de debate el grado de dependencia de los legisladores en relación a los gobernadores. La influencia de éstos puede ser no solo formal a través del voto de los legisladores que le responden sino de carácter más informal mediante el diálogo y la negociación directa con el gobierno nacional (Tchintian, 2009).

La fragmentación de una legislatura en bloques ideológicos nítidamente diferenciados puede operar como otro factor explicativo del control y el éxito legislativo del poder ejecutivo (Santos, Pérez Liñán y García Montero, 2009). En este sentido cobra relevancia las características que adquiere la coalición opositora. Lucio Renno y Taeko Hiroi sostienen que cuanto más heterogénea ideológicamente y desorganizada sea la coalición en términos partidarios mayor dificultad para coordinar acciones y articular un frente que pueda contrarrestar las iniciativas de la coalición gobernante. Estos autores también señalan la distancia ideológica entre la coalición legislativa oficialista y la coalición opositora como un elemento relevante en cuanto a la influencia sobre la capacidad del legislativo de aprobar proyectos (Renno y Hiroi, 2015: 141-144). Dentro de esta última, mientras los partidos más centristas fluctúan en diferentes direcciones, los partidos más polarizados ideológicamente tienden a mostrar mayor unidad (Toro Maureira, 2007).

3. La dinámica coalicional y el éxito legislativo en el Congreso argentino

Las legislaturas de América Latina son en general multipartidarias y sin mayorías consolidadas que superen el 50% de las bancas. En estos escenarios de fragmentación, los partidos gobernantes deben estructurar coaliciones con partidos minoritarios para conseguir la aprobación de sus iniciativas legislativas (Calvo, 2014). Esta búsqueda de ampliar los acuerdos legislativos estuvo presente en todos los presidentes argentinos desde el retorno de la democracia. Ni Raúl Alfonsín ni Carlos Menem dispusieron de mayorías absolutas en el Congreso. Sin embargo, esta condición no obstaculizó un importante nivel de aprobación de las iniciativas legislativas promovidas por el Poder Ejecutivo. Si bien en la gestión del ex presidente Menem prevaleció la imposición de decretos por sobre la participación del Congreso para llevar adelante las reformas estructurales de corte neoliberal, su gobierno debió construir coaliciones legislativas que legitimaran esas políticas, por ejemplo, en el caso de las privatizaciones (Etchemendy y Palermo, 1998). En esta etapa de gobierno los niveles más altos de productividad legislativa se alcanzaron entre los años 1993 y 1997, cuando el menemismo logró consolidar una coalición legislativa que incluía a un Partido Justicialista ya alineado en la coalición de gobierno (Calvo, 2007).

A la inversa, la falta de mayoría legislativa propia de un presidente puede ser leída como una dificultad para avanzar con el proceso decisorio del Ejecutivo. Es el caso del presidente Néstor Kirchner cuando asumió en mayo del 2003, dado que el peronismo estaba fracturado en tres bloques: PJ duhaldista-kirchnerista, Frente Justicialista Azul y Blanco-menemista y Frente Movimiento Popular (Rodríguez Saá). Como señalan Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik, (2006) la construcción de una nueva mayoría oficialista como base de sustentación política del proyecto kirchnerista avanzó muy rápidamente, al incorporarse al bloque diputados menemistas y otros no peronistas pero afines al presidente. De este modo, Kirchner logró articular un bloque de 129 diputados, alcanzando una mayoría ajustada de los miembros de la Cámara de Diputados. No obstante, esta mayoría legislativa se fragmentará dos años después, cuando el PJ se fracturó entre kirchneristas y duhaldistas. Si bien después de las elecciones de octubre del 2005 el ex presidente contó con un contingente legislativo por debajo del umbral mayoritario, nuevamente logró recomponer esa mayoría incorporando diputados provenientes de bloques minoritarios y contando, ocasionalmente, con el apoyo del Peronismo Federal y bloques provinciales (Bonvecchi y Zelaznik, 2006: 5-7).

La estabilidad de las coaliciones legislativas puede ser afectada por la coyuntura política y los resultados electorales. El primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner logró construir mayorías tanto en Diputados como en Senadores, articulando apoyos con diferentes bloques del peronismo en sus comienzos y otros partidos provinciales. El principal realineamiento se forjó al calor de la denominada “crisis del campo” y la derrota parlamentaria que entonces sufrió el gobierno a través del voto “no positivo” del por entonces vicepresidente Julio Cobos. A partir de ese traspíe, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner comenzó a sufrir una fragmentación de su bloque de legisladores en Diputados, con legisladores oficialistas

que formaron sus propios bloques provinciales o fortalecieron lo que tras la derrota electoral del gobierno en el 2009 pasó a denominarse “peronismo federal”. En esta coyuntura crítica, donde el oficialismo pasó de 130 diputados a menos de 110, el principal bloque de la oposición tomó el control de las comisiones de trabajo más importantes sin que por ello lograra imponer una agenda legislativa propia ni funcionara como un actor articulador de la oposición parlamentaria al gobierno (Jones y Micozzi, 2011). En el marco de este panorama legislativo desfavorable, desde el 2009 se expandió la vocación negociadora del gobierno con el objetivo de construir una nueva mayoría, logrando el apoyo de una veintena de legisladores de diferentes procedencias en lo que significó la coalición más innovadora de las formadas hasta entonces por el kirchnerismo (Zelaznik, 2011: 104).

La tendencia a ampliar la coalición legislativa se mantuvo durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner con nuevos apoyos provenientes de pequeños bloques y unibloques. Se construyó así lo que Feierherd (2011) denominó como *coalición sobredimensionada*, resultante de la necesidad política de los presidentes de aumentar el tamaño de las alianzas en el Parlamento para aprobar la legislación en contextos de territorialización y desnacionalización de los partidos políticos. Frente a esta consolidación de la coalición kirchnerista en el Parlamento, las fuerzas opositoras articularon también una coalición estable: la UCR, el Frente Peronista, la Coalición Cívica, el GEN, el socialismo y otros bloques menores lograron reunir 117 legisladores y desarrollaron una estrategia opositora a través de dos mecanismos: retirarse de la sesión cuando el oficialismo tenía quórum propio, o bien permanecer y votar en negativo los proyectos de ley (Bertino, 2013).

En referencia a la coalición actual de gobierno, Julián Zicari establece una comparación con la Alianza (UCR y Frepaso) que gobernó la Argentina durante el período 1999-2001, subrayando como denominadores comunes en ambas coaliciones de gobierno su debilidad institucional inicial en relación al poder parlamentario, con la diferencia de que mientras la Alianza tenía mayoría en Diputados, Cambiemos se encuentra en minoría tanto en la cámara baja como en la alta. Otra característica que emparenta ambas coaliciones de gobierno en relación a la composición del Parlamento en el inicio de sus gestiones es la fragmentación del peronismo: menemismo y duhaldismo enfrentados en el período 1999-2001; kirchnerismo, Frente Renovador, Bloque Justicialista y legisladores provinciales que responden a los gobernadores (Zicari, 2016). En tanto Gabriel Vommaro y Mariana Gené identifican tres direcciones en la construcción de consensos políticos por parte de Cambiemos en la gestión: la consolidación del crecimiento nacional de PRO y de la Alianza Cambiemos, la búsqueda de mayorías parlamentarias y la relación con los gobiernos provinciales (Vommaro y Gené, 2017: 233).

4. Formación y funcionamiento de las coaliciones legislativas durante el actual gobierno

Como alianza electoral entre el PRO, la UCR y la Coalición Cívica, Cambiemos resultó una coalición exitosa al lograr vencer en el ballotage del 2015 al Frente para la Victoria² y volver a triunfar en las elecciones legislativas del 2017³. En el inicio de

la gestión, la composición del gobierno reflejó un claro control partidario de PRO en detrimento del equilibrio de poder entre las fuerzas que componen Cambiemos. Sobre un total de 23 ministerios, sólo tres fueron asignados por el presidente a la UCR, fuerza política que aportó su estructura nacional como recurso para las elecciones presidenciales.

Otra particularidad en el comienzo del gobierno de Cambiemos fue su debilidad institucional en relación al poder legislativo: como reflejan los cuadros 1 y 2, de las 257 bancas que componen la Cámara de Diputados, contaba en diciembre de 2015 con 92 bancas (44 del PRO, 42 de la Unión Cívica Radical y 6 de la Coalición Cívica). Sin mayoría visible en la cámara baja, las dos fuerzas predominantes –Cambiemos y el Frente para la Victoria- tenían composición coalicional (Zelaznik, 2015), lo cual obligaba a ambos espacios políticos a aceptar mecanismos de resolución de conflictos internos. En tanto, en el Senado el Frente para la Victoria mantenía su histórico predominio con 42 legisladores y la formación de *quórum* propio, mientras que Cambiemos se constituía en segunda fuerza llegando a los 15 senadores. Al no tener el control de ninguna de las dos cámaras, el oficialismo debió iniciar un proceso de construcción de consensos parlamentarios y extraparlamentarios para ampliar las bases de apoyo a sus iniciativas. Un factor que le permitió a Cambiemos convertirse en la primera minoría en la Cámara de Diputados y encontrar nuevos interlocutores para la negociación de sus iniciativas legislativas fue la rápida fragmentación del bloque del Frente para la Victoria⁴. Tomaron distancia algunos legisladores referenciados en Diego Bossio y Oscar Romero que se nuclearon en el bloque peronista, otros vinculados con el Movimiento Evita y algunos diputados que respondían a provincias que acompañaron legislativamente al oficialismo (como Misiones y Santiago del Estero).

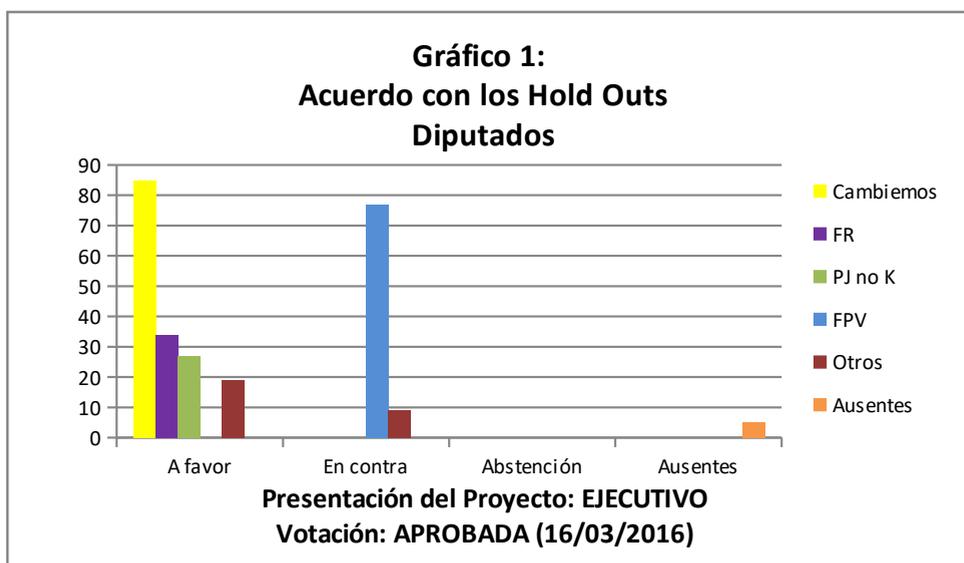
Cuadro 1. Composición Cámara de Diputados				
Partido-Frente Político	Composición post 2015	Recomposición 2015-2017	Composición post elecciones 2017	Recomposición 2017-2019
Cambiemos	91	92	108	108
FpV y Aliados (UC)	117	87	71	63
UNA-Frente Renovador	30	35	23	17
PJ no Kirchnerista	11	27	35	38
PS/GEN/Progresistas	9	6		
Frente de Izquierda	4	4	4	4
Otros	11	11	16	27
Total: 257 Bancas. Quorum (129 legisladores/as)				

En este marco, a poco de iniciarse el 2016, el gobierno logró su primer éxito parlamentario al aprobarse la derogación de la ley de Pago Soberano⁵ -también conocida como “ley cerrojo”- habilitando así el pago a los “fondos buitres”. El proyecto fue aprobado en Diputados por 165 votos a favor contra 86 votos negativos. Además de

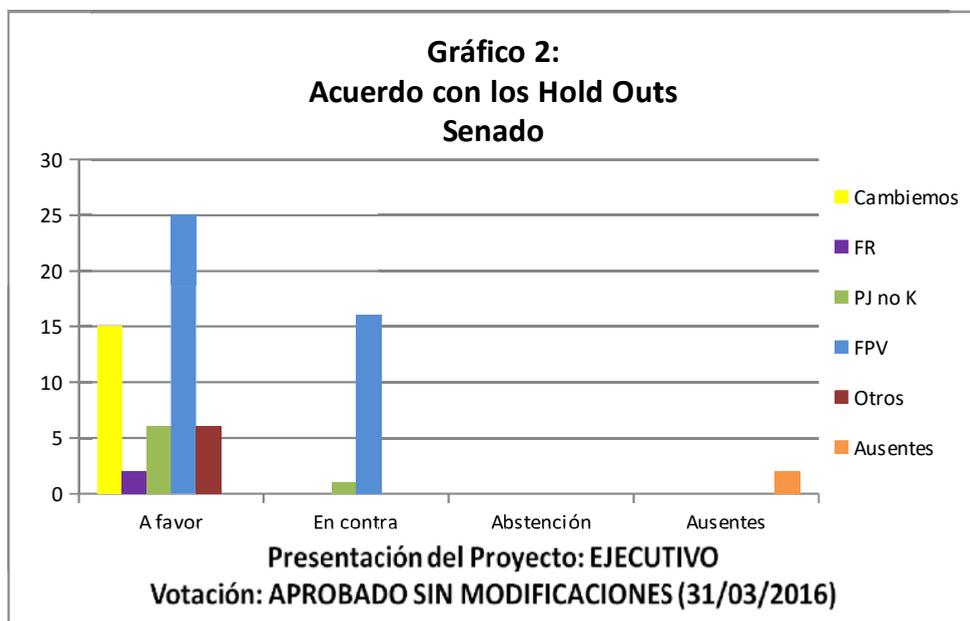
Cuadro 2. Composición Cámara de Senadores

Espacio Político	Composición post 2015	Recomposición 2015-2017	Composición post elecciones 2017	Recomposición 2017-2019
FpV y Aliados (UC)	43	42	9	9
Cambios	15	15	25	25
UNA-Frente Renovador y aliados	2	0		
PJ no Kirchnerista (Arg. Federal)	9	10	24	22
PS/GEN/Progresistas	2	2		
Frente de Izquierda				
Otros	3	6	14	16
Total: 72 Bancas. Quorum (37 legisladores/as)				

los legisladores de la coalición, una vez incorporadas las modificaciones al texto original el proyecto contó con el apoyo de los 35 legisladores del Frente Renovador (FR), 17 del Bloque Justicialista (BJ), el Frente Amplio Progresista (Partido Socialista y GEN, entre otros) y partidos provinciales como el Movimiento Popular Neuquino (MPN) y santiagueños del Frente Cívico. En tanto, el proyecto de ley fue rechazado por 77 votos del Frente para la Victoria (FPV), 4 de Libres del Sur, 1 de Proyecto Sur y 3 del Frente de Izquierda y los Trabajadores (ver gráfico 1). La iniciativa del Poder Ejecutivo fue ratificada sin modificaciones a fines de marzo en el Senado con 54 votos a favor y 16 en contra. Allí los legisladores de Cambiemos obtuvieron el respaldo del bloque FPV liderado por Miguel Pichetto, el Frente Renovador, el Pero-



nismo Federal, el GEN, y de partidos provinciales. De 42 legisladores que por entonces tenía el FPV en la Cámara alta, 26 acompañaron la iniciativa del Ejecutivo. Rechazaron el proyecto legisladores identificados con la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner y “Pino” Solanas, de Proyecto Sur⁶ (ver gráfico 2).

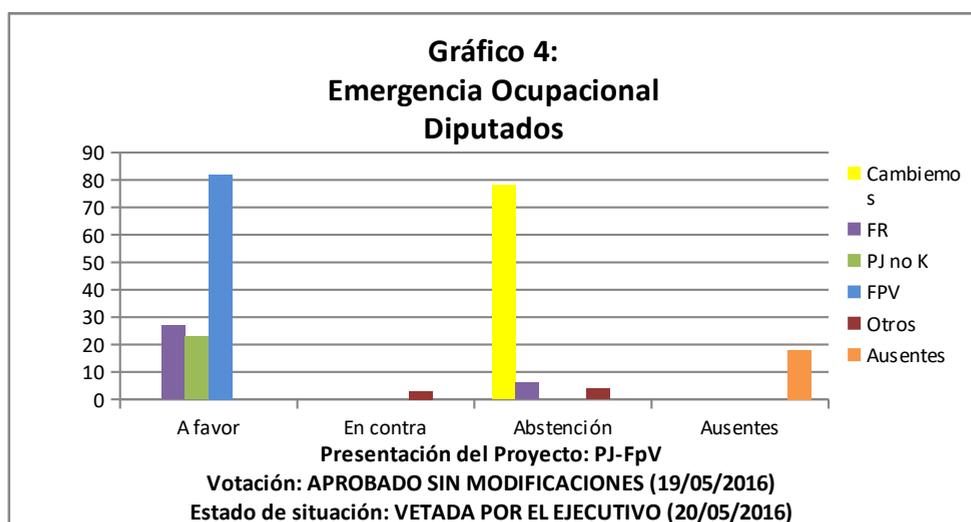
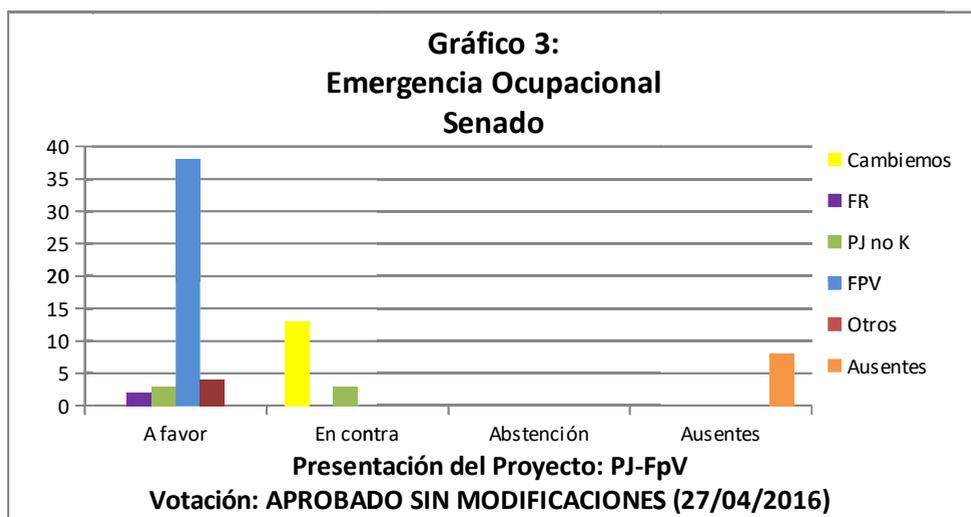


En términos de vinculación y reconocimiento con aquellos sectores del capital financiero que se había negado a ingresar a los sucesivos canjes de deuda, la aprobación de esta ley implicaba una profunda reversión de la política de enfrentamiento que había llevado adelante el kirchnerismo con los *holdouts*. En cuanto a la estabilidad de las coaliciones parlamentarias, el debate y la posterior aprobación de la ley reflejó la ruptura del bloque del FPV, tanto en Diputados como en el Senado, entre el sector que respondía al liderazgo de Cristina Fernández de Kirchner y el peronismo no kirchnerista. Asimismo, la aprobación de estas leyes marcaba el inicio de una relación de negociación fructífera con los mandatarios provinciales que le permitiría al gobierno ampliar su coalición parlamentaria.

El primer revés del gobierno nacional tendría lugar en mayo de 2016 a partir del proyecto denominado como “ley anti-despidos”, que declaraba la emergencia ocupacional en todo el país. La iniciativa, motorizada por el bloque del FPV/PJ en la Cámara alta y respaldada por las cinco centrales sindicales del país⁷, prohibía los despidos por 180 días, fijando una doble indemnización tanto en el sector público como en el privado. El proyecto, al que no se le realizaron modificaciones en relación al dictamen de la Comisión de Trabajo, obtuvo media sanción en el Senado, con 48 votos a favor⁸, 16 en contra⁹, con 8 legisladores ausentes (Ver gráfico 3). Con un trabajoso acuerdo entre los bloques de la oposición que incluyó diferencias entre el FPV y sectores massistas, el proyecto fue aprobado en Diputados por 147 votos afirmativos, en su mayoría garantizados por el FPV y el PJ, con el acompañamiento del

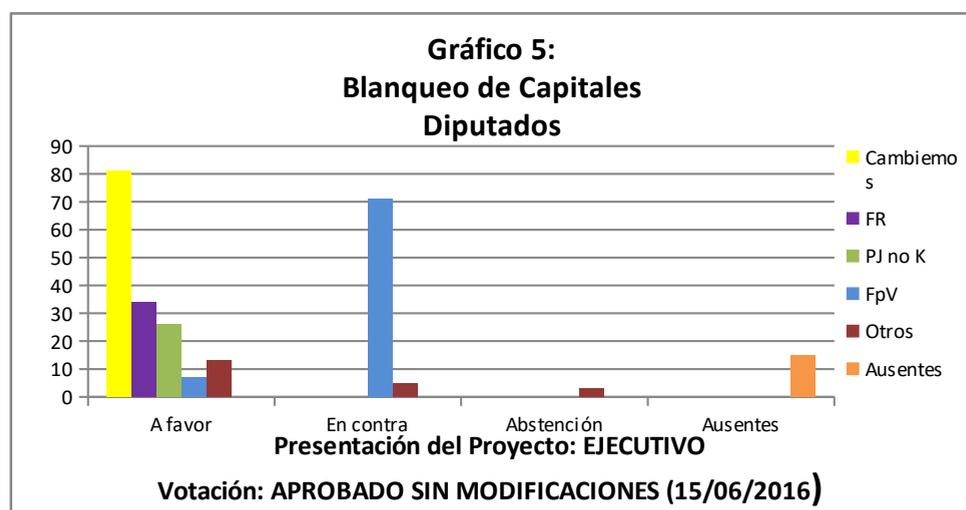
FR (ver gráfico 4). Al momento de la votación, Cambiemos decidió abstenerse con la certeza de que un día después el presidente Macri aplicaría el primer veto de su gestión, lo cual efectivamente ocurrió. Para justificarlo, el primer mandatario argumentó que se trataba de una ley “anti-empleo” y “en contra de los argentinos”, responsabilizando directamente a los referentes del gobierno saliente como ejecutores de esta supuesta ley regresiva¹⁰. En suma, se producía una primera derrota parlamentaria del oficialismo que, sin embargo, no consolidaría en el corto plazo una coalición opositora. Vale destacar que como actor extraparlamentario, el sindicalismo nucleado en las CGT ejerció una fuerte influencia sobre el líder del FR para que la ley se aprobara sin cambios.

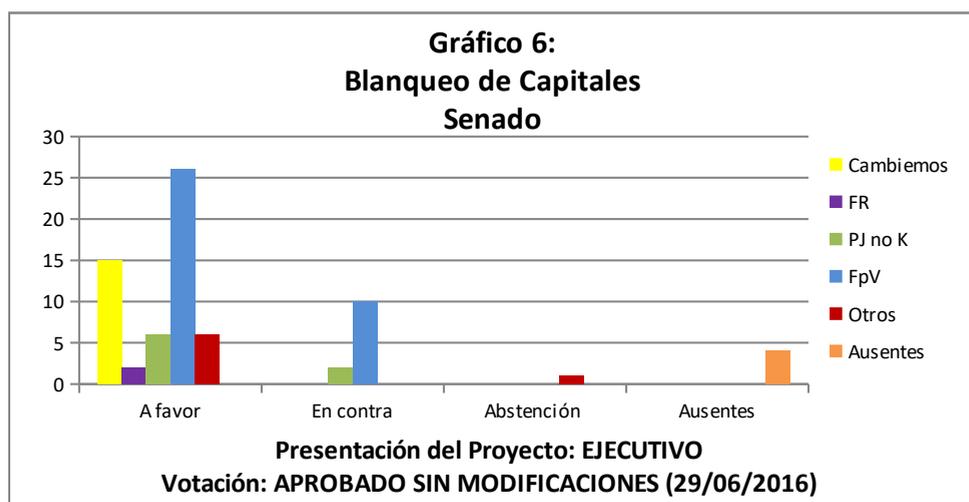
El 14 de junio de 2016, Diputados dio media sanción a la denominada “Ley óm-



nibus”, un proyecto que contenía diferentes iniciativas del Poder Ejecutivo como un blanqueo de capitales, un régimen de regularización de deudas tributarias, la eliminación de gravámenes a los activos de personas de mayor patrimonio (Bienes Personales), la privatización encubierta de participaciones accionarias en poder de Anses y la legitimación de los acuerdos firmados con los gobernadores para la restitución paulatina del 15 por ciento de la coparticipación que se le asignaba a Anses. Como se observa en el gráfico 5, el oficialismo obtuvo un holgado resultado de 162 votos a favor (Cambiamos, FR, Bloque Justicialista y algunos legisladores provinciales) a 76 en contra (FPV, la izquierda del FIT y el solitario voto de Alcira Argumedo, de Proyecto Sur). En el Senado, el oficialismo se impuso por 56 votos a favor (Cambiamos y PJ no kirchnerista) a 11 en contra (kirchnerismo y Lucila Crexell del MPN), con la única abstención de “Pino” Solanas. Uno de los puntos clave de la aprobación de este amplio y heterogéneo proyecto fue la negociación entre el Poder Ejecutivo y las provincias por la cual se les devuelve a éstas el 15% de la coparticipación que se les retenía para financiar la Anses. Teniendo en cuenta que este capítulo de la ley fue aprobado por 62 votos a favor y solo 5 en contra, en este punto el gobierno encontró la llave para contar con el apoyo del peronismo encolumnado con los gobernadores (ver gráfico 6)¹¹.

Por su parte, el espacio de Massa apoyó la reparación histórica a los jubilados, donde pudo realizar modificaciones al proyecto original de Cambiamos. En cuanto a la CGT, rechazó públicamente el blanqueo de capitales, pero acordó con la reparación a jubilados, con lo cual no opuso resistencia. Un punto importante que ganó la oposición en la discusión con Cambiamos fue la decisión de no incorporar en el blanqueo a familiares directos de funcionarios/as del gobierno. Sin embargo, esta decisión fue modificada por Macri a través de un decreto firmado a fines de noviembre de 2016¹².

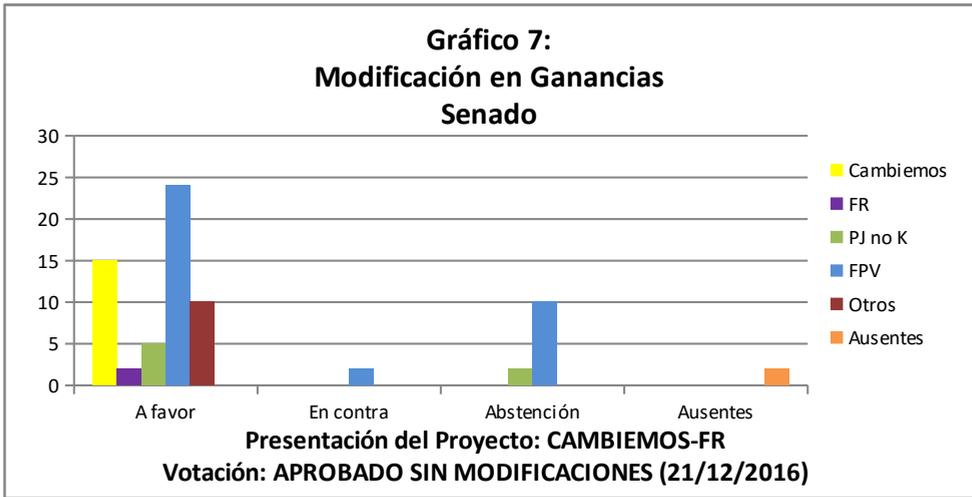




Sobre fines de 2016, el gobierno volvió a revertir la situación de minoría en el Congreso logrando articular una red de apoyos entre legisladores propios y de otros bloques y privilegiando, nuevamente, la negociación con actores extraparlamentarios como los gobernadores y la CGT para introducir modificaciones a la ley de Impuesto a las Ganancias. Los principales bloques opositores en Diputados –FPV y FR- consensuaron un proyecto de ley que elevaba el Mínimo No Imponible y modificaba escalas y alícuotas de un tributo que impactaba significativamente en el salario de un sector de los trabajadores en relación de dependencia. Asimismo, con el objetivo de no desfinanciar al Estado, se propuso gravar la renta financiera, las operaciones del juego, restituir las retenciones mineras y elevar retenciones a la soja, entre sus aspectos más destacados.

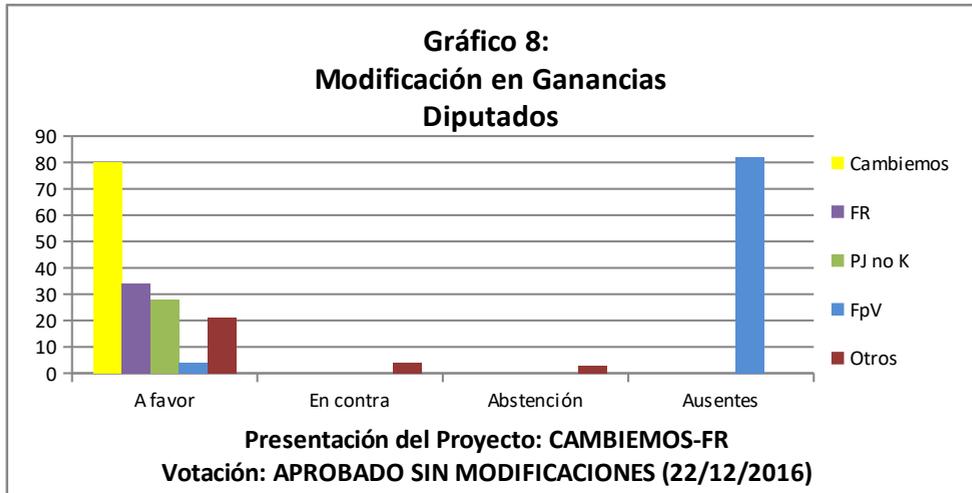
Una vez que el proyecto opositor fue aprobado en Diputados, el gobierno intensificó sus negociaciones con el bloque del FPV en el Senado, teniendo como interlocutor privilegiado al jefe de bloque, Miguel Pichetto. Paralelamente, aceleró las negociaciones y presiones con los gobernadores, particularmente interesados en que no disminuyera la recaudación por el impuesto dado que, al ser coparticipable, afectaría también a los ingresos de sus respectivas provincias. Un tercer y fundamental interlocutor con el que el gobierno negoció fue el sindicalismo nucleado en la CGT. Protagonista de cinco paros generales durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y con Hugo Moyano como la figura más visible de esa estrategia disruptiva, este sector del sindicalismo mutó de la confrontación a la negociación con el actual gobierno durante el primer año de gestión (Corral y Wyczykier, 2016). Negoció con el oficialismo algunas modificaciones funcionales a sus intereses sectoriales, particularmente a los sindicatos vinculados al transporte nucleado en la CATT¹³, como no gravar horas extra, feriados y viáticos (ver gráfico 7).

Con este acuerdo general y el apoyo de un conjunto de legisladores de FPV-PJ vinculados a los gobernadores, el Senado aprobó el proyecto modificado del Impuesto a las Ganancias¹⁴. El gráfico 8 refleja el acompañamiento al proyecto de ley por parte de diferentes sectores de la oposición legislativa en Diputados, el rechazo expresado por la izquierda y la abstención de los diputados de Compromiso Federal



(Rodríguez Saá) y de Proyecto Sur. En tanto, el Frente para la Victoria se retiró del recinto antes de la votación con excepción de cuatro diputados sanjuaninos que votaron a favor, entre los que se encontraba el presidente del Partido Justicialista José Luis Gioja.

La aprobación de Ganancias cerró así un 2016 con logros legislativos importantes para el gobierno –con la excepción de la ley anti-despidos- en un contexto de deterioro socioeconómico. Uno de los factores influyentes en el éxito legislativo de las



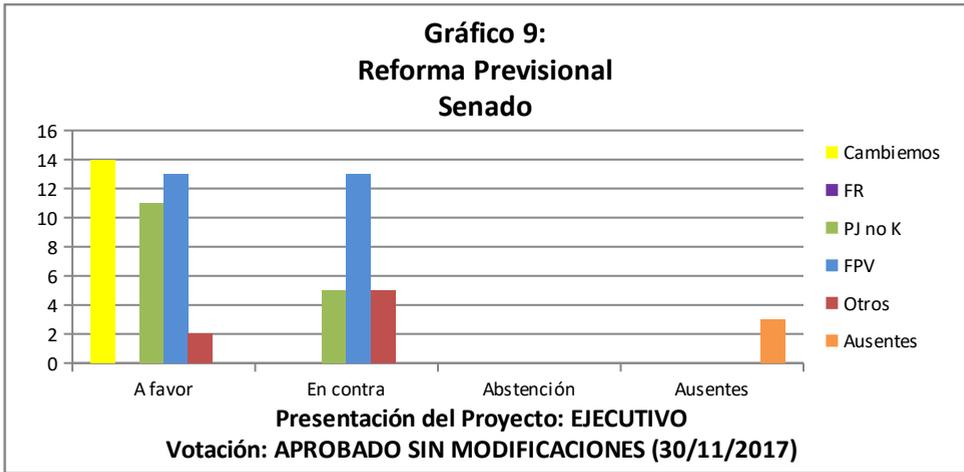
iniciativas presidenciales señalado por Calvo (2007) es el efecto de la opinión pública. Tanto el buen nivel de popularidad del presidente como un desempeño positivo en el orden económico pueden contribuir a facilitar su agenda parlamentaria. Desde esta perspectiva, Hernán Campos Parra y Patricio Navia (2017) afirman que una alta aprobación de la imagen presidencial eleva los niveles de disciplina legis-

lativa en la coalición oficialista e incluso genera posicionamientos más cercanos al mandatario en la oposición. Si bien la imagen de Mauricio Macri mantuvo durante 2016 buenos niveles de aprobación, la misma sufrió una caída un año después, junto con el incremento de una opinión negativa por parte de la sociedad sobre la situación económica del país¹⁵. No obstante, ni la moderada caída de imagen presidencial ni el más nítido deterioro de las percepciones sobre el rumbo de la economía parecen haber sido factores influyentes durante el 2016 tanto en la estabilidad de la coalición legislativa de Cambiemos como en el comportamiento *pro-gobernabilidad* de un sector significativo de la oposición.

5. La influencia de la opinión pública en el comportamiento legislativo

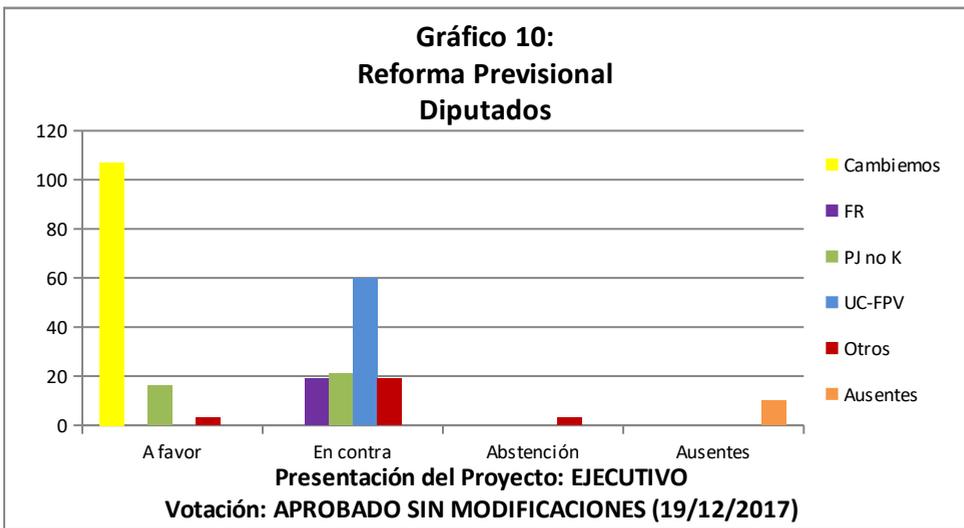
Tras el triunfo electoral de Cambiemos en octubre del 2017, el presidente Macri afirmó que la Argentina ingresaba en una etapa de “reformismo permanente”¹⁶. Poco tiempo después, se impulsó desde el Ejecutivo una reforma que abarcaba el sistema de jubilaciones y pensiones pero también a beneficiarios de las asignaciones familiares y de la Asignación Universal por Hijo, y a los veteranos de la guerra de Malvinas. Implicaba una reducción aproximada del 3% de las jubilaciones promedio para 2018 y un estimativo del 8% para 2019, con un importante recorte presupuestario en seguridad social de 72000 millones de pesos. El punto más polémico fue la alteración de la fórmula de movilidad jubilatoria vigente desde el 2009 que pasó a ajustarse por inflación. A pesar de ser un proyecto acusado de “regresivo” por diferentes sectores políticos y sociales, la nueva ley jubilatoria pasó por el Senado rápidamente, con 43 votos a favor, 23 en contra y 3 abstenciones¹⁷ (ver gráfico 9). Allí, la composición saliente de la cámara dio media sanción, con los representantes de los gobernadores como actores fundamentales¹⁸. El Bloque Justicialista se conformó como el interbloque Argentina Federal, entregándole los votos necesarios al oficialismo para la media sanción. No obstante, el bloque votó dividido y un sector se sumó al kirchnerismo en el rechazo al proyecto de ley.

La aprobación de la reforma previsional en Diputados estuvo atravesada por escándalos, tensiones y una masiva protesta social. Tras una fallida sesión del 14 de diciembre, que se debió suspender por la represión policial a la movilización social, el debate se reprogramó para el 18 de diciembre, jornada que nuevamente estuvo signada por marchas y protestas, acompañadas por un paro convocado por las centrales sindicales¹⁹. En una maratónica sesión, con represión en las inmediaciones del recinto, la reforma previsional fue aprobada por 126 votos a favor sobre 117 en contra (además de 10 ausencias²⁰ y 2 abstenciones), logrando el oficialismo un trabajoso triunfo que implicó una tensa negociación con los gobernadores (ver gráfico 10). A su vez, se logró construir una importante coalición opositora acercando posiciones, como en el caso de Ganancias, entre el FR y el FPV. Asimismo, la sensibilidad generada por una ley que de aprobarse tendría un impacto negativo sobre un sector social vulnerable como la tercera edad, generó fisuras en el alineamiento de los gobernadores²¹. Si la coyuntura electoral ha sido uno de los factores influyentes en los realineamientos de los contingentes legislativos en las décadas pasadas en



nuestro país (Bonvecchi y Zelaznik, 2006; Jones y Micozzi, 2011), el triunfo de Cambiemos en las elecciones de octubre no parece haber impactado en la dinámica coalicional: el interbloque Cambiemos no logró reeditar la *coalición ampliada* con la fracción del peronismo alineado con los gobernadores en Diputados, mientras que la oposición lejos de fragmentarse por la derrota electoral, volvió a articular y mostrarse mayoritariamente unificada. La sensibilidad que el proyecto de ley generó en la opinión pública²² operó como un incentivo en la votación de legisladores opositores que en leyes anteriores habían acompañado al gobierno.

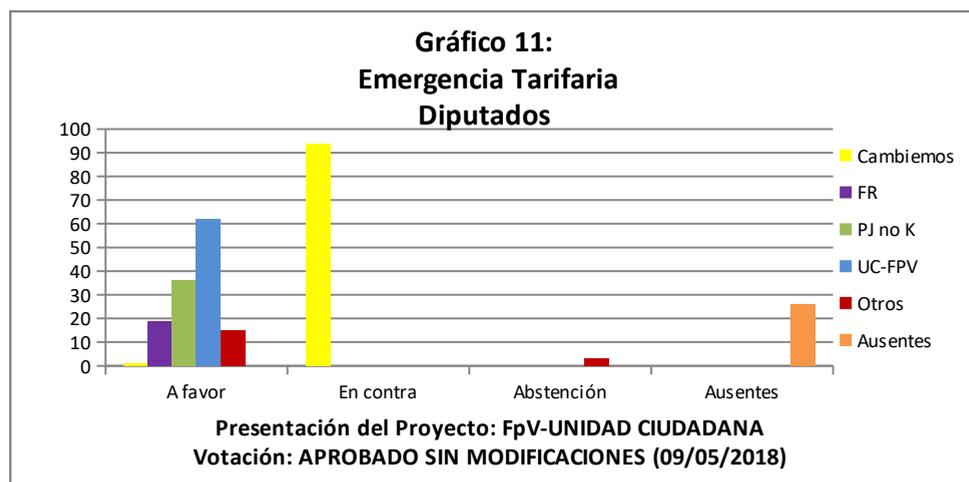
Con la premisa del “gradualismo” y la finalidad de “bajar los gastos del Estado” e incrementar la rentabilidad de las empresas proveedoras de servicios, a partir de marzo de 2018 el gobierno inició un proceso de sucesivos ajustes en las tarifas de electricidad, gas, agua y transporte público. En este marco, la oposición kirchnerista presentó un proyecto para retrotraer las tarifas hasta su valor de enero de 2017. Se



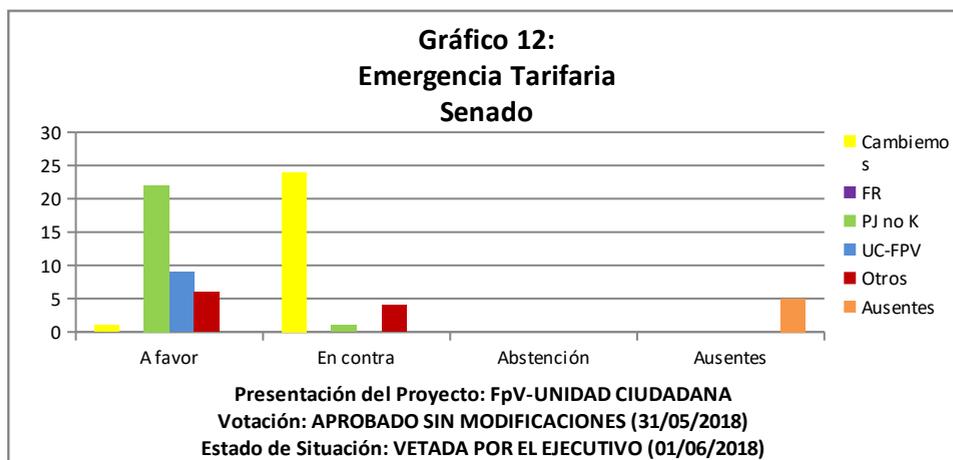
trató de una iniciativa parlamentaria de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner, que en octubre de 2017 había sido electa senadora nacional por la provincia de Buenos Aires. El objetivo de la ley era suspender los aumentos en las tarifas de los servicios públicos de electricidad, gas por redes y agua corriente para usuarios residenciales, pymes y cooperativas de trabajo. Además, creaba en el ámbito del Congreso de la Nación el “Comité Nacional de Emergencia Tarifaria” con la finalidad de supervisar, controlar e implementar la Ley²³.

La votación tuvo lugar el 9 de marzo en la Cámara de Diputados. El proyecto opositor obtuvo 133 votos a favor: 62 de legisladores kirchneristas, 36 del PJ y aliados, 19 del FR, 3 votos del FIT, 12 de diversos bloques provinciales y 1 de Cambiemos²⁴. El interbloque oficialista aportó los 94 votos negativos mientras que las 3 abstenciones fueron de Evolución Radical, el bloque cuasi oficialista que preside el ex ministro de Economía Martín Lousteau. El resultado reflejó las propias fisuras en la expresión legislativa de la coalición gobernante: entre los 26 legisladores ausentes, se contabilizaron casi la totalidad de los integrantes de la Coalición Cívica que preside Elisa Carrió²⁵ (ver gráfico 11). En tanto, antes de llegar la iniciativa al Senado el presidente Macri anunció que se vetaría el proyecto, ejerciendo una fuerte presión sobre los senadores que respondían a los mandatarios provinciales. Sin embargo, la cámara alta aprobó el proyecto de Diputados con 37 votos a favor (ver gráfico 12). El dato más significativo en la composición de esta mayoría es que los miembros del interbloque Argentina Federal que conduce Miguel Pichetto votaron en su mayoría (22 sobre 24 integrantes) junto con los nueve legisladores del Frente para la Victoria-Unidad Ciudadana y otros monobloques. Los 30 votos en contra los aportaron la mayoría de los senadores del interbloque Cambiemos, algunos monobloques y dos legisladores del PJ que habitualmente alinean su voto con el oficialismo: Rodolfo Urtubey y Carlos Reutemann. Pocas horas después de sancionado como ley el proyecto de la ex presidenta Fernández de Kirchner, el presidente la vetó argumentando que no tenía viabilidad económica: “los que han votado esta ley no han dicho de donde salen los recursos”²⁶.

En lo que significó una derrota política para Cambiemos, se reflejó nuevamente



cómo la sensibilidad hacia la opinión pública (Calvo, 2007) operó como una variable que incidió en el comportamiento de los legisladores²⁷. En el caso de los oficialistas, por primera vez la coalición legislativa se resintió en su disciplina; en cuanto a la heterogeneidad ideológica de la oposición (Renno y Hiroi, 2015) expresada entre los



diferentes bloques tanto en Diputados como en el Senado no representó en este caso un obstáculo para coordinar un proyecto que pusiera a la defensiva al gobierno. Asimismo, la propuesta de aumento de tarifas generó un fuerte descontento social, expresado en “ruidazos” en la ciudad de Buenos Aires, el Conurbano bonaerense y otras ciudades del país, que convergieron con la culminación de la Marcha Federal organizada por diferentes movimientos sociales.

Sintetizamos a continuación las características de las coaliciones e identificamos los actores parlamentarios y extraparlamentarios que participaron de las mismas en el conjunto de leyes hasta aquí analizadas:

Si bien no es objeto de análisis de este trabajo, en el tratamiento y aprobación del presupuesto 2019 se observan algunas características similares en términos de coaliciones y actores en relación a algunas leyes aquí examinadas. En efecto, en el abordaje de la “ley de leyes” el interbloque Cambiemos se mostró otra vez como una coalición legislativa disciplinada y aun con cierta capacidad para ampliar los acuerdos con un sector de la oposición peronista referenciada en los gobernadores. En cuanto a la oposición, mientras en Diputados volvió a articularse una coalición amplia entre el kirchnerismo, el Frente Renovador, parte de Argentina Federal y la izquierda, en el Senado el realineamiento fue mucho más endeble, evidenciándose no sólo el peso de los gobernadores en el voto de varios senadores peronistas sino además cómo la relativa proximidad de las elecciones presidenciales incidía en determinados posicionamientos. Con todo, el apoyo al Presupuesto 2019 fue menos holgado que el de los años anteriores²⁸.

Cuadro 3
Proyectos de ley, características e integrantes de las coaliciones

Proyecto de Ley	Presentación de la iniciativa	Actores con los que articuló el oficialismo (parlamentarios y extraparlamentarios)	Características de la coalición oficialista	Actores con los que articuló la oposición	Características de la coalición opositora	Estado parlamentario
Acuerdo con los hold-outs	Poder ejecutivo	FR, PJ no K, bloques provinciales y parte del FpV. Gobernadores "Fondos Buitre"	Coalición ampliada	FpV, FIT y bloques minoritarios	Fragmentada	Aprobada y promulgada
Emergencia ocupacional	PJ Senadores: Gustavo, Lovera, Pais y Giménez	Cámaras empresarias	Disciplina partidaria	FpV, FR, PJ no K, FIT y bloques minoritarios. CGT y CTA	Coalición mayoritaria	Vetada por el ejecutivo
"Ley Ómnibus"	Poder ejecutivo	FR y PJ no K. Gobernadores. CGT	Coalición ampliada	FpV, FIT y Bloques minoritarios. CTA.	Fragmentada	Aprobada y promulgada
Modificación del Impuesto a las Ganancias	Proyecto Consenso: FR- Cambios	FR y PJ no K. Gobernadores CGT	Coalición ampliada	FpV, FIT y bloques minoritarios. CGT.	Fragmentada	Aprobada y promulgada
Reforma Previsional	Poder ejecutivo	Parte del PJ no K y bloques provinciales minoritarios. Gobernadores	Coalición ampliada	FpV, FR, FIT, parte del PJ no K y bloques minoritarios. CGT, CTA, y distintos Movimientos sociales.	Coalición minoritaria	Aprobada y promulgada
Emergencia Tarifaria	Unidad Ciudadana: senadora Cristina Fernández de Kirchner.	Empresas prestadoras de servicios	Disciplina partidaria (excepto bloque de CC-ARI que se ausentó en la votación)	FpV, FR, FIT, PJ no K y bloques minoritarios. CGT, CTA y Movimientos sociales	Coalición mayoritaria	Vetada por el ejecutivo

Fuente: Elaboración propia

6. Observaciones finales

En este trabajo nos propusimos analizar la conformación y el funcionamiento de las coaliciones legislativas durante el actual gobierno. Las votaciones nominales de un conjunto de leyes con impacto socioeconómico en distintos sectores –bonistas y rentistas, grandes contribuyentes, pequeñas y medianas empresas, trabajadores, jubilados, usuarios de servicios públicos- evidencian que el interbloque Cambiemos funcionó con alta cohesión y disciplina partidaria, aun cuando la derrota en la votación se anticipara como altamente factible, como fuera el caso de la emergencia ocupacional. A pesar de la debilidad institucional de origen en ambas cámaras, el oficialismo logró durante el 2016 éxitos legislativos importantes a partir de movilizar una estrategia consensual que si bien es un componente necesario en congresos fragmentados (Calvo, 2014) también se constituye en una característica típica de los gobiernos minoritarios, negociación que fue facilitando la construcción de mayorías ley por ley (Zelaznik, 2017) a través de aceptar modificaciones a los proyectos. Dentro de esa *coalición ampliada*, pueden identificarse durante el primer año de gobierno algunos aliados de la oposición resultantes de la fractura del Frente de la Victoria en Diputados- Diego Bossio y el Bloque Peronista-, como en la Cámara alta, donde la organicidad del Miguel Pichetto como interlocutor privilegiado entre el gobierno y los mandatarios provinciales jugó un rol significativo en la concreción de los acuerdos legislativos. El otro actor estable del elenco coalicional oficialista durante el 2016 fue el Frente Renovador de Sergio Massa, apoyo clave en leyes importantes para la política económica del gobierno como el pago a los Fondos Buitre, la “reparación histórica” a los jubilados y el blanqueo de capitales.

Como analizan Mark Jones y Juan Pablo Micozzi (2011) en relación al conflicto por la resolución 125 durante el 2008, la coyuntura política y/o electoral puede producir alteraciones o realineamientos en una coalición legislativa. El impacto de la derrota electoral del FpV en las elecciones presidenciales del 2015 se reflejó rápidamente en el parlamento con la fragmentación del kirchnerismo, tanto en Diputados como en el Senado, evidenciando no solo la necesidad política de sectores más conservadores del peronismo de tomar distancia de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner, intentando legitimarse mediante el discurso de la “gobernabilidad” y la “oposición responsable”, sino además la heterogeneidad ideológica que atravesaba el propio peronismo en el Parlamento, condición que opera, en legislaturas fragmentadas, como un obstáculo para constituirse en un sistemático actor de veto (Renno y Hiroi, 2015). No obstante, puede observarse que dentro del espacio peronista el sector con mayor disciplina y cohesión partidaria fue el más polarizado ideológicamente, el kirchnerismo, que junto con el Frente de izquierda desarrollaron una oposición sistemática a los proyectos legislativos del oficialismo. Mientras que, como examinara Sergio Toro Mauleira (2007) para el caso chileno, las expresiones más moderadas/centristas –en nuestro caso el Frente Renovador y el peronismo federal- tienen una lógica fluctuante.

Otra variable interviniente en el comportamiento legislativo mencionada por la literatura es la sensibilidad a la opinión pública (Calvo, 2014, Parra y Navas, 2017). En aquellas leyes que impactaban negativamente sobre el trabajo o los ingresos de amplios sectores de la población –emergencia ocupacional, reforma previsional, in-

crecimiento de tarifas- generando un malestar social expresado en la sondeos de opinión y en la protesta social, la coalición legislativa oficialista quedó en minoría o bien obtuvo una muy reñida victoria. Esto incidió además en la conformación de una coalición opositora amplia que obligó a Macri a utilizar el recurso reactivo del veto y que, hacia el 2018, intentó espejar la articulación de una coalición social y productiva confrontativa al gobierno en el seno de la sociedad. En suma, si bien durante todo el 2016 el gobierno pudo sostener una coalición ampliada con sectores opositores, la misma se fue resquebrajando hacia fines del 2017 y durante el 2018, a medida que se producía un realineamiento y mayor articulación entre los diferentes bloques legislativos de la oposición.

Por último, incorporamos en nuestro análisis dos actores extraparlamentarios significativos en el tratamiento de estas leyes: la CGT y los gobernadores. La central gremial adoptó una posición oscilante, apoyando al gobierno en leyes como el impuesto a las ganancias o asumiendo un protagonismo opositor en otros proyectos como el de emergencia ocupacional. En cuanto a los mandatarios provinciales, se constituyeron en un actor clave para el gobierno en cuanto a la concreción de los acuerdos legislativos, fundamentalmente en aquellas leyes donde estaban en juego recursos valiosos para las arcas provinciales como el coparticipable impuesto a las ganancias, o la “Ley Ómnibus” donde se les restituía a las provincias el 15% de coparticipación retenido. A medida que la situación económica fue empeorando, el oficialismo requirió movilizar mayor cantidad de incentivos para contar con el apoyo de los gobernadores. En este sentido, se vuelve relevante para una futura agenda de investigación el rol que cumplieron los mandatarios provinciales en las negociaciones que dieron lugar a la aprobación del presupuesto 2019.

Recibido el 12 de octubre de 2018. Aceptado el 26 de noviembre de 2018.

* *Damián Corral* es Doctor en Ciencias Sociales, investigador-docente de la UNGS. Está a cargo del dictado de la asignatura Sociología Política. Ha investigado sobre fuerzas de centroizquierda, liderazgos y conflictos sociopolíticos en la Argentina contemporánea. Actualmente dirige el proyecto “Actores, lógicas de apoyo/oposición y coaliciones en el gobierno de Cambiemos”, Área de Sociología, ICI, UNGS. Mail: corral.damian@gmail.com

** *Joaquín Foresti* es estudiante avanzado de la carrera de Estudios Políticos de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Ha sido adscripto y becario de docencia en la asignatura Sociología Política, materia en la cual es actualmente becario de docencia e investigación. Integra el proyecto “Actores, lógicas de apoyo/oposición y coaliciones en el gobierno de Cambiemos”, Área de Sociología, ICI, UNGS. Mail: joaquinforesti@gmail.com

Notas

¹ La lógica coalicional fue una marca de origen del PRO. En su constitución participaron el Partido Federal, el Partido Liberal, corrientes del radicalismo y del peronismo, sectores de la vieja Ucedé, entre otros conglomerados políticos. Ver Vommaro y Morresi (comps.), *Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (2014).

² Mauricio Macri se impuso a Daniel Scioli por 51,4 a 48,6%. Fuente: Dirección Nacional Electoral.

³ Ganó en 13 de las 24 provincias, entre ellas la estratégica provincia de Buenos Aires y otros distritos claves como Córdoba, Santa Fe, Mendoza y la ciudad de Buenos Aires.

⁴ Tras esta fractura, el bloque de diputados liderado por Héctor Recalde quedó como primera minoría con 84 bancas, 34 menos que antes de la elección. En tanto el Bloque Justicialista encabezado por Diego Bossio y Oscar Romero pasaron a integrarlo 17 diputados. Por su parte el Frente Federal UNA, referenciado en Sergio Massa, quedó integrado por 36 diputados.

⁵ La Ley de Pago Soberano (26984), se aprobó en el 2014 en pleno conflicto del gobierno kirchnerista con los hold-outs y el juez norteamericano Thomas Griesa. La misma declaraba de interés público la reestructuración de la deuda soberana realizada en 2005 y 2010. La ley permitía el cobro a quienes tenían títulos públicos y se vieran impedidos de efectuarlo por órdenes judiciales dictadas por el mismo Griesa.

⁶ <http://www.ambito.com/831357-diputados-aprobo-el-acuerdo-con-los-buitres-para-salir-del-default>

⁷ Para esta fecha todavía existían tres CGT (CGT Azul y Blanca, CGT oficial y CGT Azopardo). El acuerdo y posterior unificación de las centrales se dio recién a fines de agosto de 2016.

⁸ 40 votos del FPV y aliados, 3 del PJ, 3 del Frente Amplio Progresista (FAP) y 2 del FR.

⁹ Trece votos del interbloque Cambiemos (7 UCR, 4 PRO, 1 Juecismo, 1 Encuentro por Corrientes) y tres PJ Federal (Carlos Reute-

mann, Roberto Basualdo y Juan Carlos Romero).

¹⁰ <https://www.lanacion.com.ar/1900726-macri-veto-ley-antidespidos-cresta-roja>

¹¹ <http://www.ambito.com/845169-senado-convirtio-en-ley-el-pago-a-jubilados-y-blanqueo>.

¹² <http://www.perfil.com/noticias/politica/macri-autorizo-por-decreto-que-familiares-de-funcionarios-entren-al-blanqueo.phtml>

¹³ Confederación Argentina de Trabajadores del Transporte.

¹⁴ En el Senado se aprobó con 56 votos a favor, 12 abstenciones y 2 votos en contra. En Diputados, obtuvo 167 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones.

¹⁵ Para Poliarquía (2016) la imagen presidencial cayó del 64 al 55% desde su asunción hasta diciembre del 2016. En tanto para CEOP el descenso fue del 58 al 41,2%. En relación a la situación económica del país, Poliarquía registra un 37% de opiniones negativas, 45% regulares y 18% positivas (*La Nación*, 11/12/2016), mientras que para CEOP el 68,6% de los consultados tenía una imagen negativa de la situación económica y un 30% se pronunciaban en forma positiva (*Página 12*, 31/12/2016).

¹⁶ <https://www.lapoliticaonline.com/nota/109129-macri-argentina-entra-en-una-etapa-de-reformismo-permanente/>

¹⁷ Se abstuvieron los senadores Juan Manuel Abal Medina, Alfredo Luenzo y Jaime Linares.

¹⁸ 14 votos de Cambiemos, 20 votos del Partido Justicialista, más 9 votos de bloques provinciales.

¹⁹ Que no contó con la adhesión de la Unión de Transporte que había acordado con el Ministerio de Trabajo no parar.

²⁰ Una de las ausencias más resonantes fue la del ex candidato a presidente del FPV Daniel Scioli.

²¹ Los “mandatarios leales” a la Casa Rosada fueron Hugo Passalacqua (Misiones), con cinco diputados; Juan Schiaretta (Córdoba), con cuatro; Gustavo Bordet (Entre

Ríos), dos; Lucía Corpacci (Catamarca), dos, y Omar Gutiérrez (Neuquén), uno. Los mandatarios de Santiago del Estero, Salta y Chaco, votaron divididos, por lo cual no lograron que todo su bloque acompañe la decisión. Por otra parte, quienes se opusieron fueron Sergio Uñac (San Juan), Carlos Verna (La Pampa), Sergio Casas (La Rioja) y Miguel Lifschitz (Santa Fe), Gildo Isfran (Formosa) y Alberto R. Saa (San Luis).

²² Una encuesta publicada por CEOP en el diario *Página 12* registró que siete de cada diez personas pensaban que el nuevo cálculo iba a ser negativo, 5 de cada 10 percibían que los jubilados estaban peor que hace dos años y el 80% que no se puede vivir con los salarios mínimos. Además, solo uno de cada diez entrevistados, creía que la reforma será progresiva para los jubilados. “La reforma que preocupa a la mayoría”, *Página 12*, 10/12/2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/81699-la-reforma-que-preocupa-a-la-mayoria>. Otro sondeo publicado en el matutino *Ámbito Financiero* por la consultora D’Alessio IROL, consignaba que el 85% de los argentinos consideraba que la reforma “es mala”. *Ámbito Financiero*, 21/12/2017. Disponible en: <https://www.ambito.com/segun-una-encuesta-el-85-los-argentinos-cree-que-la-reforma-previsional-es-mala-n4007245>

²³ <http://www.ambito.com/918350-cristina-presento-proyecto-para-suspender-aumentos-de-tarifas>

²⁴ Del Diputado Alfredo Olmedo, de Salta Somos Todos.

²⁵ De diez legisladores de la CC sólo uno estuvo en la votación y se posicionó contra la medida (Javier Campos, diputado por

Buenos Aires).

²⁶ “Macri confirmó el veto a la ley que suspendió los tarifazos” *Página 12*, 31/05/2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/118493-macri-confirmando-el-veto-a-la-ley-que-suspendio-los-tarifazos>

²⁷ Según un estudio de la encuestadora D’Alessio IROL realizado en abril del 2018 a 1414 adultos en todo el país por vía telefónica, 7 de cada 10 personas consultadas consideraban a los tarifazos como la principal problemática en la gestión de Macri, resultando el segundo problema por detrás de la inflación. Según los consultores, lo novedoso era que la preocupación por las tarifas había desplazado a la inseguridad al tercer lugar. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/La-sociedad-critica-al-Gobierno-por-inflacion-y-suba-de-tarifas-pero-preserva-image-n-de-Macri-20180502-0023.html>

Asimismo, diferentes consultoras de opinión como *Opinaia*, *Management-Fit* y *Aresco* consignaron en una nota en *La Nación* que junto con la inflación, los “tarifazos” representaban las preocupaciones más resonantes para los argentinos. “La inflación y las tarifas se consolidan como las principales preocupaciones”, *La Nación*, 22/4/2018.

²⁸ Si en la votación del presupuesto 2018 en Diputados Cambiemos había logrado una mayoría de 177 votos positivos contra 58 negativos, la media sanción del presupuesto 2019 fue conseguida con 138 votos a favor y 103 en contra. En tanto en el Senado, mientras el presupuesto del 2018 fue sancionado con 54 votos positivos y 14 negativos, esa diferencia se redujo a 45 votos a favor y 24 en contra en la votación de diciembre último.

Bibliografía

Alemán, Eduardo y George Tsebelis (eds.) (2016), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.

Amorim Neto, Octavio (2006), “The Presidential Calculus: Executive Policy Making

and Cabinet Formation in the Americas”, en *Comparative Political Studies*, vol. 39 (4), pp. 415-440.

Bertino, María (2013), “Sin lugar para los débiles. Lealtades, disciplina partidaria y coaliciones amplias en el Congreso argentino

(2011-2013)", en *Iberoamericana*, XIII, 50, pp.185-189. Disponible en: <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/380/64>

Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2006), *La construcción de la mayoría legislativa kirchnerista*, Buenos Aires, Fundación PENT.

Calvo, Ernesto (2007), "The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature", *British Journal of Political Science*, 37(2), pp. 263-280.

Calvo, Ernesto (2014), *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*, Nueva York, Cambridge University Press.

Campos Parra, Hernán y Navia, Patricio (2017), "Disciplina legislativa en la Cámara de Diputados de Chile, 2010-2014", en *Política y gobierno*, vol.24 N°.1, ISSN 1665-2037, pp. 81-123.

Carey, John (2007), "Competing Principles, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting", en *American Journal of Political Science*, 51(1), pp. 92-107.

Clérici, Paula (2017), "Coaliciones al cuadrado. Las coaliciones políticas como fenómeno a explicar y como variable independiente". Foro de Debate, *Revista Iberoamericana* XVI (64), ISSN: 0034-9631, pp. 237-243.

Clérici, Paula (2018), "La influencia de la dicotomía oficialismo/oposición sobre la congruencia de las coaliciones electorales en Argentina", en *Postdata* 23, N°1, ISSN 1515-209, pp. 121-149.

Coronel, Alejandro y Zamichiei, Bernardo (2012), "Los gobernadores, ¿convidados de piedra en relación ejecutivo-legislativo? Construcción de un nuevo instrumento de medición para el abordaje del fenómeno", en *Postdata* 17, N°1, pp. 51-98.

Corral, Damián y Wyczykier, Gabriela (2016), "El impuesto maldito. Un estudio sobre el Estado y las organizaciones corporativas del trabajo en torno de la puja por el Impuesto a las Ganancias", en *Realidad Económica*, n° 301, julio-agosto, pp. 36-64.

Etchemendy, Sebastián y Palermo, Vi-

cente (1998), "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones e interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem", en *Desarrollo Económico*, vol. 37, N° 148, pp. 559-590.

Feierherd, Germán (2011), "El tamaño de las coaliciones legislativas en la Argentina (1983-2008)", en Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comps.) *Los legisladores en el Congreso Argentino*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, pp. 113-137.

Gervasoni, Carlos y Nazareno, Marcelo (2017), "La relación entre gobernadores y legisladores nacionales. Repensando la "conexión subnacional" del federalismo político argentino", en *Política y gobierno*, volumen XXIV, N° 1, pp. 9-44.

Jones, Mark y Micossi, Juan Pablo (2011), "Control, Concertación, Crisis y Cambio: cuatro C para dos K en el Congreso Nacional", en (Andrés Malamud y Miguel de Luca coords.) *La política en tiempos de Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires, 49-62.

Kikuchi, Hirokazu y Lodola, Germán (2014), "The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case", en *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), pp. 73-105.

Morgenstern, Scott (2004), *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States*, Nueva York, Cambridge University Press.

Navia Patricio y Walker, Ignacio (2010), "Political Institutions, Populism and Democracy in Latin America", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Democratic Governance in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 249-269.

Renno, Lucio y Hiroi, Taeko (2015), "Obstrucción y proceso decisorio en la Cámara de Diputados: Brasil 1991-2010", en *América Latina hoy*, 70, Universidad de Salamanca, pp. 135-163.

Santos, Manuel, Pérez Liñán, Aníbal y García Montero, Mercedes (2009), "El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina", en *Revista de Ciencia Política*, volumen 34, N° 3, pp. 511-536.

Serrafero, Daniel (2006), "Coaliciones de gobierno: entre la ingeniería institucional y la civilización política", Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, pp. 15-40.

Tchintian, Carolina (2009), "Gobernadores en política nacional: Una revisión teórica", *Colección*, 20, pp. 108-132.

Toro Maureira, Sergio (2007), "Conducta legislativa antes las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile" en *Revista de Ciencia Política*, volumen 27, N° 1, Santiago de Chile, pp. 23-41.

Vommaro, Gabriel y Morresi, Sergio (2014), *Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Ediciones UNGS.

Vommaro, Gabriel y Gené, Mariana (2017), "Argentina: el año de Cambiemos" en *Revista de Ciencia Política*, volumen.37, N° 2, Santiago de Chile, pp. 231-253.

Zelaznik, Javier (2011), "Las coaliciones kirchneristas", en (Andrés Malamud y Miguel de Luca coords.) *La política en tiempos de Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires, pp. 95-104.

Zelaznik, Javier (2015), "Cómo construir mayorías en el Congreso", en *El Estadista*, 1 de noviembre. Disponible en: <http://elestadista.com.ar/?p=8874>

Zelaznik, Javier (2017), "Cambiemos fun-

ciona como una coalición que funciona", *Nuevos papeles*. Disponible en: <http://www.nuevospapeles.com/nota/1636-javier-zelaznik-cambiemos-funciona-como-una-coalicion-que-funciona>

Zícari, Julián (2016), "Las coaliciones neoliberales en la Argentina: los casos de la Alianza y de Cambiemos", en *Realidad Económica* N° 307, Buenos Aires, pp. 6-36.

Fuentes consultadas:

<https://www.diputados.gov.ar/proyectos/index.html>

https://www.youtube.com/channel/UC5KfWg_wv4tqbIPgY8tMG-w

<http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/>

<https://www.youtube.com/channel/UCStm2uvQKowSXrnCzTWA6Q>

www.indec.gob.ar

www.parlamentario.com

www.pagina12.com.ar

www.clarin.com

www.lanacion.com.ar

<https://votaciones.lanacion.com.ar/>

www.letrap.com.ar

www.lapoliticaonline.com

www.cronista.com

www.ambito.com

www.infogremiales.com.ar