

## CAPÍTULO PRIMERO

### LA GESTACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LEY

El tema de la ineficacia del Parlamento se ha convertido en un tópico en la discusión política latinoamericana. Se le adjudica una injustificada lentitud en el tratamiento de los asuntos que aborda, y es frecuente que, a partir de la morosidad parlamentaria, se justifique el trajinado recurso de la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo. Los parlamentarios, a su turno, justifican el tiempo que toma el procesamiento de los proyectos de ley, en razón de la atención y el cuidado que les dedican. Pero, en ocasiones, los críticos también sugieren que los productos legislativos revelan falta de seriedad en la manera en la cual se los trata.

¿Cuál es, en verdad, el tratamiento que reciben las normas en el Parlamento, antes de convertirse en tales? Como en tantas otras materias, faltan estudios empíricos que permitan responder la pregunta con algo más que hipótesis inteligentemente imaginadas, impresiones superficiales o anécdotas. Dentro de un estudio comparativo acerca del rol del Parlamento en Perú y Argentina, entre 1980 y 1990, se efectuó un análisis de una muestra de casos legislativos.<sup>1</sup>

Los casos fueron seleccionados luego de escoger las materias a las cuales debían corresponder, en razón de su importancia. Se podrán sugerir otros casos que tal vez debieron ser incluidos, pero difícilmente se podrá impugnar la importancia de los cinco casos escogidos en Perú —cuatro de los cuales corresponden a leyes promulgadas—, y los cuatro casos seleccionados en Argentina —tres de los cuales desembocaron en leyes promulgadas—. No se pretende que aquellos señalamientos pertinentes a

<sup>1</sup> Debe destacarse la participación de Guillermo Fernández Maldonado, quien tuvo a su cargo en Perú la recopilación del material analizado para cada caso legislativo. En Argentina, Mario Lattuada organizó la recolección de la información acerca de los casos y preparó un primer ordenamiento del material, y Claudia D'Angelo tuvo a su cargo las entrevistas informativas del trabajo.

estos casos puedan ser proyectados al conjunto de la actividad legislativa de cada país. Sin embargo, como puede verse en ellos, no es poco lo que dicen acerca del tema, en la dirección de conocer mejor el funcionamiento concreto de esta institución.

En esta primera parte se analiza la producción legislativa en Perú, luego la en Argentina, y finalmente se presenta un análisis comparativo acerca del papel del Parlamento en ambos países.

## I. LA PRODUCCIÓN DE LEYES EN PERÚ<sup>2</sup>

### 1. *Ley 23231 (1980)*

Autoriza a las empresas extranjeras a reinvertir utilidades libres de impuestos en explorar y explotar hidrocarburos. Fue conocida como la Ley Kuzcynski. Se inició como proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo y obtuvo un rápido trámite de aprobación parlamentaria, en cuarenta y cuatro días.

#### A. *Términos del debate parlamentario*

##### a. Falta de fuentes; bases poco sólidas

El Poder Ejecutivo basó la argumentación del proyecto en la probabilidad de que el país se quedara sin reservas petrolíferas a mediano plazo. Para forzar este supuesto, resultó notorio el falseamiento de ciertas proyecciones; dos en particular: la tasa de crecimiento del país —que, a su turno, habrá de expresarse como demanda de petróleo—, y el precio estimado del crudo en el mercado internacional. En el cuadro 2 de la Exposición de Motivos del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo se estima un “crecimiento del PIB de 7% anual a partir de 1981”, que no se había dado hasta entonces como promedio histórico en etapa alguna, ni se dio después, y se proyecta, citando al Banco Mundial, que el barril de petróleo costaría 47 dólares estadounidenses en 1985, cifra que tampoco con-

<sup>2</sup> Las menciones al *Diario de Debates* tienen una precaria forma bibliográfica, debido a que el mismo se hallaba en versiones preliminares cuando fue consultado en la investigación. En algunos casos sólo se pudo usar la versión taquigráfica de las sesiones.

firmó la realidad. El ministro de Energía y Minas, al sustentar el proyecto en el Senado, no vaciló en elevar estos estimados y anticipó que en 1985 el país quedaría “a la merced de precios que podrían estar en 60, 70, 80, 100 dólares por barril en ese momento” (*Diario de Debates*: 65).

Debe notarse que estas cifras fueron, en lo fundamental, aceptadas en el debate parlamentario. En lo que se refiere a la mayoría, tanto en Diputados como en Senadores, ni los dictámenes escritos de las respectivas comisiones ni las intervenciones orales se sirvieron de otras cifras que las remitidas por el Poder Ejecutivo. El senador Monteagudo, por ejemplo, fundamentó su respaldo del proyecto de ley en que “de acuerdo con los cálculos hechos por los técnicos de Petro-Perú y del Ministerio de Energía y Minas, las curvas de producción y de consumo deben interceptarse a fines del año 1983” (*Diario de Debates*: 61), y, al hacer suyo también el déficit estimado para 1985, de cuarenta mil barriles diarios, se adelantó a presumir de manera imprecisa: “seguramente a esa fecha el precio del petróleo habrá alcanzado límites muy elevados” (*Diario de Debates*: 62).

La oposición no discutió algunas de las cifras proporcionadas por el Poder Ejecutivo, debido seguramente a falta de las propias. El senador Malpica admitió “al estar por las informaciones del Ejecutivo, parece ser cierto que para 1985 tendremos problemas” (*Diario de Debates*: 71), y, desde esa premisa compartida, sugirió algunas reformas al proyecto. El senador Napurí se opuso frontalmente al mismo, pero concedió que “las cifras fácticas [...] seguramente son correctas” (*Diario de Debates*: 85). Sólo el senador Bernales objetó cautamente el estimado de la tasa al observar que la demanda de petróleo proyectada “sería expresión de una tasa de crecimiento en la producción y en el producto bruto interno, que resolvería todos los problemas de este país; pero no hay datos que nos permitan confirmar esa suposición” (*Diario de Debates*: 82).

En general, la discusión sobre cifras tuvo en el Senado bases poco sólidas. El senador Ramos Alva, por ejemplo, aseguró que “en el mercado financiero local o internacional” era perfectamente posible “obtener intereses del 18% anual en dólares”, y preguntó algo vagamente a sus colegas: “¿No les parece que sería muy excesivo [liberar de impuesto un 40% de la renta a ser reinvertida], no les parece que se podría modificar y establecer una reducción entre el 20 y 30%, por ejemplo?” (*Diario de Debates*: 90 y 91). Incluso el senador Bernales sostuvo, sin citar fuentes, que el “margen de rentabilidad de las compañías extranjeras [petroleras]

es de alrededor del 30 por ciento” y que “el petróleo es hoy en día la actividad más rentable en el Perú” (*Diario de Debates*: 80). En similar estilo, el senador Cáceres Velásquez consideró que “la obligación de invertir la suma de 20 millones de dólares” —como requisito legal para gozar de la exoneración tributaria sobre la reinversión— “es en realidad una cifra exigua”; razón por la cual añadió: “yo creo, señor, que esa suma debía entonces elevarse para ser no menor de 50 millones de dólares” (*Diario de Debates*: 95).

#### b. El juego mayoría/minoría

La mayoría hizo posible una tramitación muy rápida del proyecto y lo aprobó en términos que, en lo fundamental, correspondían al planteamiento formulado por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, se mantuvo receptiva a las observaciones de la oposición e hizo suyo, desde el dictamen de la comisión elevado al pleno del Senado, el requisito propuesto por la oposición de una inversión propia mínima, de parte de la empresa beneficiaria de la desgravación tributaria, que en definitiva quedó establecido en el texto legal.

La única ocasión en la cual la mayoría recurrió a un engaño, durante el trámite, surgió cuando en el Senado se pidió dar preferencia al proyecto en el debate. El presidente del Senado explicó: “La Constitución establece que los proyectos del Poder Ejecutivo tienen preferencia”, pero un senador observó que la preferencia corresponde a aquellos que “son remitidos con el carácter de «urgentes»”, y añadió: “creo que esa calificación no reza en el oficio pertinente”. El presidente mintió entonces para salir del apuro: “sí tiene esa calidad, señor senador” (*Diario de Debates*: 7).

Las minorías no manejaron alternativas claras durante el debate parlamentario. El dictamen de minoría presentado, en representación de las izquierdas, por el senador Malpica —quien se basó explícitamente en informaciones publicadas por las revistas *Fortune* y *Newsweek*— sostuvo que “lo razonable sería detener la exportación” de petróleo, pero consciente —como dijo el propio Malpica durante el debate— de que el proyecto sería aprobado de todas maneras sugirió dos modificaciones principales: que los contratos a firmar por Petro-Perú pasaran por el trámite de licitación pública y que se exigiera a la empresa extranjera una inversión

propia “no menor de 20 millones de dólares”. Ambos requisitos fueron admitidos por la mayoría e incorporados al texto de la ley.

La oposición aprista, en cambio, desplegó un doble juego. En el debate parlamentario hubo objeciones de forma al proyecto. En la Cámara de Diputados se observó que la tramitación era apresurada; en el Senado, Ramiro Prialé corrigió en el pleno mismo la redacción de varios artículos. El dictamen en minoría presentado por el Apra en diputados proponía que la región noroeste del país fuera explotada por la empresa estatal, directamente o mediante contratos de servicios, sin precisar si el régimen contenido en el proyecto del Ejecutivo resultaba aceptable para el resto del país. Así, Ramos Alva se preguntó si el porcentaje de las utilidades cuya reinversión se desgravaría por la ley no era “muy excesivo”, para sugerir cierta rebaja del mismo. Mientras esto ocurría en el recinto parlamentario, en los medios de comunicación el Apra daba otra imagen. Así, en comunicado público, el partido expresó una “franca oposición [...] a la política que en materia de petróleo se está imponiendo”, y respecto a la ley sostuvo tajantemente: “la modificación de contratos ampliamente aceptados y en plena ejecución [...] no pueden [*sic*] dejarse pasar sin patrióticas objeciones” (*El Comercio*, 13 de diciembre de 1980). Días después otro comunicado denunció a la mayoría parlamentaria por haber concluido el debate sin “haberse propiciado un debate más exhaustivo [*sic*] y profundo”, y reiteró su propuesta de “la permanencia de la legislación que dispone la exclusividad de Petro-Perú, para explotar los recursos petroleros en dicha área, mediante contratos de servicios para la rehabilitación de pozos, producción primaria, recuperación secundaria y terciaria” (*El Comercio*, 16 de diciembre de 1980). Este doble juego probablemente buscaba manifestar una dura postura de oposición frente al gran público, al tiempo que, frente a la propuesta del Poder Ejecutivo, se carecía de argumentos suficientemente concretos.

### c. Negligencia normativa

La Exposición de Motivos del proyecto de ley enviado por el Ejecutivo al Congreso precisaba: “la medida de reinversión funciona sólo para empresas que efectivamente efectúen estas inversiones para mantener o aumentar su producción”. Sin embargo, esta limitación no constaba en el texto del proyecto ni fue establecida en la ley aprobada por ambas cámaras.

El tema apareció en el debate cuando el senador Bernales observó que el artículo primero del texto en debate se refería indistintamente a las empresas “que desarrollan actividades de exploración y/o explotación de hidrocarburos”. Al notar que con esa redacción quedaba incluido quien no explorarse sino sólo explotara —con lo cual quedaba sin conexión el dispositivo con la proclamada necesidad de aumentar las reservas probadas mediante el desarrollo de nuevas actividades de exploración—, Bernales apuntó: “no sé si por equivocación o por contrabando, aparece aquí que el beneficio de la reinversión va a ser dado también a los contratos de explotación; y esto francamente me parece, que es, digamos, por utilizar un adjetivo piadoso, excesivo” (*Diario de Debates*: 82 y 83). Sin embargo, la propuesta concreta que formuló para evitar el exceso advertido fue sustituir “y/o” por “y”, sin notar que con ello demarcaba la actividad global de la empresa petrolera beneficiaria, pero no se soldaba la reinversión exonerada con el desarrollo de mayor reserva y/o producción. Sin esa exigencia, el texto legal fue aprobado por ambas cámaras.

### B. *La discusión posparlamento*

El 15 de diciembre el Senado acordó no insistir en el texto del proyecto aprobado originalmente en esa cámara, y concordó así con las leves modificaciones que habían sido posteriormente introducidas por la Cámara de Diputados. El 19 de diciembre el texto de la ley fue enviado al presidente de la República para ser promulgado, lo que de hecho ocurrió el 27 del mismo mes. Pero el mismo 19 de diciembre tuvo lugar un debate en televisión entre el ministro Kuczynski y Javier Silva Ruete, ministro de Economía, acerca de la nueva ley petrolera. En el debate, Silva Ruete estimó en 3000 millones de dólares estadounidenses la suma que dejaría de percibir el fisco en los siguientes veintidós años, con motivo de las exoneraciones tributarias otorgadas por la ley, y apuntó que la ley no restringía el beneficio de reinversión libre de impuestos a aquellas actividades de exploración y explotación que incrementaran las reservas, con lo cual cualquier reinversión de/en una empresa petrolera gozaría del beneficio tributario (*El Comercio*, 18 de diciembre de 1980). Esta objeción —que, como hemos visto, había aparecido marginalmente en el debate parlamentario— obligó al ministro Kuczynski a prometer que sería recogida en el reglamento de la ley como un nuevo requisito (*El Comer-*

cio, 20 de diciembre de 1980) que, en efecto, fue incluido en el artículo 60. del *Diario de Sesiones* 005-81 EM-DGH, que dispuso:

Las inversiones programadas están destinadas al propósito de incrementar las reservas aprovechables de petróleo y/o desarrollarlas racionalmente [...] Sólo procederá el crédito [tributario] para inversiones adicionales cuyo objeto sea explorar, desarrollar y poner en producción nuevas reservas o aumentar el volumen de reservas recuperables de los yacimientos mediante [...] cualquier método o procedimiento que asegure una mayor extracción racional de reservas.

La necesidad de introducir el requisito en la reglamentación había sido subrayada por un editorial del diario *El Comercio*, que reclamó que los efectos de la ley “beneficiasen [a] las empresas que aumentaran realmente la extracción del petróleo”; esto es, “limitar la reinversión desgravada, sólo cuando se destinen [*sic*] a explorar nuevos recursos, o para permitir una efectiva mayor capacidad de producción” (19 de diciembre de 1980). Uno de los propietarios del diario se preguntó, en artículo firmado, inmediatamente después, si “¿La reciente Ley aprobada condiciona la franquicia tributaria solamente a la labor exploratoria?” (21 de diciembre de 1980). Y un articulista estimó que el debate televisado “ha compensado la insatisfacción sentida por el acelerado debate parlamentario” (26 de diciembre de 1980).

Más que acelerado, el debate parlamentario fue pobre, conforme hemos visto. Desprovisto de información que no fuera la alcanzada por el Poder Ejecutivo junto al proyecto, sin planteamientos concretos alternativos e impreciso respecto a aquello que efectivamente se estaba desgravando tributariamente, el debate en ambas cámaras se limitó a introducir modificaciones menores al texto, de manera apresurada. El Poder Ejecutivo, a través del reglamento, se vio obligado a dos concesiones importantes que no tuvo que ofrecer en el recinto de las cámaras.

Según la información que pudo ser obtenida en el Ministerio de Energía y Minas, durante los cuatro años que la ley tuvo vigencia (de 1981 a 1984), se certificó como inversión “para crédito tributario” un total de 659’470,545 dólares estadounidenses. De ese total, algo menos de cuarenta millones se dedicaron a exploración, y la conexión entre el resto de la inversión y el aumento de las reservas o del rendimiento productivo —exigida por el reglamento— no aparece demostrada. Como consecuen-

cia, el fisco dejó de percibir, en calidad de impuesto a las utilidades no cobradas, un total de 281'435,974 dólares estadounidenses.

Lo más llamativo en la información oficial disponible es que las reservas probadas de petróleo disminuyeron durante esos cuatro años. De 835'336,000 barriles de petróleo en 1981, pasaron, mediante una caída progresiva, a 636'155,000 barriles en 1984. Si se desdobra la información para cada una de las tres empresas privadas que se beneficiaron con la reinversión de utilidades desgravada tributariamente, se observa (cuadro 1) una caída tanto en las reservas probadas como en la producción, dato que sugiere, de una parte, un incumplimiento del requisito preceptuado por el reglamento de la ley y, de otra, el no haberse alcanzado el objetivo global que declaraba el dispositivo.

CUADRO 1  
RESERVAS PROBADAS Y PRODUCCIÓN EN EMPRESAS  
PETROLERAS PRIVADAS 1981-1984  
(MILES DE BARRILES)

<i>Empresa</i>	<i>Reservas probadas</i>		<i>Producción</i>	
	<i>1981</i>	<i>1984</i>	<i>1981</i>	<i>1984</i>
Occidental Petroleum	313,831	222,172	38,229	30,929
Belco Petroleum	107,667	103,610	9,767	9,805
Oxy-Bridas	125,425	66,240	7,139	4,401

*Fuente:* Ministerio de Energía y Minas.

Con base en estos resultados, el gobierno del presidente Alan García, a un mes de haberse instalado, rescindió los contratos de operaciones celebrados con las tres empresas privadas, dispuso que se “determinen los montos resultantes” de la “aplicación errónea de lo dispuesto en la Ley núm. 23231”, y autorizó la negociación de nuevos contratos “a fin de que los montos que resulten de la evaluación ordenada [...] sean aplicados y/o considerados de modo intangible, a exploración petrolera”.

La falta de acuerdo con una de las empresas derivó posteriormente en una expropiación.

## 2. Ley 23407 (1982)

La Ley General de Industrias es la que sustituyó a la dictada en 1970 por el gobierno militar de Velasco Alvarado. En el curso del estudio se logró identificar ocho proyectos sobre el tema, gestados durante el lapso de dieciocho meses. Llama la atención que tanto tres de ellos tuvieran origen en el Poder Ejecutivo, así como que sólo uno fuera producto exclusivo de un grupo político: Izquierda Unida.

En torno al proyecto que habría de convertirse en ley hubo diversos debates y reuniones públicas, y la comisión senatorial, que en definitiva lo dictaminó, declaró haber dedicado a él treinta sesiones, e informó haber recibido la visita y opinión de veintiseis entidades (trece empresariales, siete públicas y seis laborales). Fue un trámite donde con frecuencia se levantaron voces que urgieron al Parlamento a aprobarlo; acaso por esto, el presidente del Senado, Javier Alva, llegó a amenazar —a la comisión que debía dictaminar el texto aprobado en Diputados— con poner en debate el proyecto, dispensándolo del trámite de comisión (*El Comercio*, 11 de mayo de 1982).

### A. Roles asignados a la industria y a la ley

Dice la introducción del proyecto sustitutorio elaborado por la Comisión de Industria e Integración del Senado: “el país necesita, exige ya, una nueva y vigorosa Ley de Industrias, que incentive, promueva, reactive y proteja a la industria manufacturera nacional”; más concretamente, “preocuparse por el devenir industrial manufacturero del país” implica —según esta suerte de exposición de motivos— “intentar nuevos modelos defensivos contra la agresión externa” y, en versión más descarnada, “usar la ventaja comparativa de nuestros recursos naturales y mano de obra barata”. Para todos estos objetivos, la ley es entendida y propuesta como el medio adecuado.

Los empresarios coincidieron en asignar este rol crucial a la ley. Pero ellos pusieron un énfasis previo en el rol central que corresponde a la industria en el desarrollo nacional. Si la industria es la clave del futuro na-

cional, la ley promocional es el eje sobre el cual descansa la posibilidad de construirla, viene a ser el razonamiento del discurso. Éste aparece de modo singularmente nítido en dos artículos del presidente de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), publicados en *El Comercio*, en diciembre de 1981, que resumieron una exposición efectuada ante el presidente de la República, ministros y parlamentarios.

Los artículos aseguraban que la creación de empleo en el país depende fundamentalmente de la industria, y sostenían que “para poder hacer frente a este inmenso reto, la industria requiere [...] la dación de leyes”. Se subrayaba luego, que en el empresariado “hay inquietud porque no logre ser aprobada” la ley, que entonces había merecido aprobación en la Cámara de Diputados y pasado al Senado. Y se concluía reclamando “protecciones arancelarias mínimas” y la fijación de cuotas de importación, con el objeto de “no atentar contra la existencia de las empresas del Perú”.

En los mismos días de la publicación de esos artículos, varias entidades representativas del empresariado industrial —Sociedad Nacional de Industrias, Asociación de Exportadores y otros tres gremios sectoriales— publicaron un aviso en los diarios, en el que luego de responsabilizar a la legislación vigente —“frenó la inversión; desalentó la creación de nuevas empresas y hostigó toda iniciativa privada en esta actividad”— invocaban al Senado para “que pueda ser aprobada la nueva Ley de Industrias en la presente legislatura”. Del mismo modo que en los artículos del presidente de la SNI, en el texto se postulaba a “la actividad productiva industrial, como un medio eficaz para reactivar la economía del país y con ello combate [*sic*] el desempleo y la inflación existentes”.

Al iniciarse el debate del proyecto en el Senado, el diario *El Comercio* dedicó un comentario editorial a la ocasión, ya que “no podía postergarse por más tiempo una ley de la cual dependen fundamentales cuestiones de la vida nacional, incluyendo parte importante del crecimiento económico”. En este razonamiento se reforzó la idea de “que en la industria se apoya toda la estructura productiva nacional” y constituye “fuente de trabajo altamente remunerado”. Asimismo, se aventuró que “El Perú no solamente tiene una vocación industrial, sino también lo que podría llamarse un imperativo industrial”. De ahí la importancia y urgencia de “normas que darán mayor seguridad y estímulo al inversionista; y que propiciarán una real descentralización industrial” (*El Comercio*, 16 de mayo de 1982).

Los dos componentes de este discurso justificatorio —reproducido y ampliado por los medios de comunicación— son, pues, una crecida expectativa respecto a la industria y un rol decisivo de la ley, a la que se atribuye la capacidad efectiva de producir resultados precisos y transformadores de la realidad. Un ejemplo singular de esta confianza ingenua asomó en el curso del debate del texto legal en el Senado, cuando el senador Murrugarra, de la Izquierda Unida, solicitó modificar la redacción de un inciso del artículo 1o. del proyecto. El conjunto del artículo es, en rigor, un texto meramente declarativo que anuncia los “objetivos fundamentales de esta ley” a través de diecisiete incisos. El inciso g del proyecto propuesto por la comisión senatorial decía: “Promover el proceso de articulación interindustrial, así como entre la industria y los demás sectores de la economía, en especial la pesquería, la agricultura y la minería, a fin de lograr un desarrollo industrial integrado”.

El senador Murrugarra propuso y logró la aprobación de un texto sustitutorio, que dice: “Promover el proceso de articulación interindustrial, así como entre la industria y los demás sectores de la economía, en especial la agricultura, la pesquería y la minería, a fin de lograr un desarrollo industrial integrado”.

Es decir, se adelantó un lugar a la agricultura, en lo que seguramente intentó ser un recurso legislativo para el señalamiento de una prioridad. Resulta sugerente que algunos de los legisladores parezcan creer en el poder del texto legal, incluso en aquellas de sus disposiciones de carácter puramente declarativo que, como bien saben los profesionales de la ley, carecen por completo de consecuencias jurídicas. El tema, sin embargo, no puede restringirse al candor individual, sino que guarda relación con el peso social de una ideología jurídica determinada —una actitud y una valoración reservadas a la ley y a sus instituciones—, que puede resultar significativa en cuanto gravita en aquellos que tienen como encargo formal el producir la ley.

Refiriéndose al conjunto de la ley, el presidente Belaunde hizo suyo el mismo discurso usado por legisladores y empresarios. Unos días antes de promulgar el texto que le había sido remitido por el Parlamento, el presidente explicó, ante una reunión de pobladores en Tacna, la diversidad de exoneraciones que la ley consagraba para la industria de la zona. Ésta no estaría gravada por el impuesto a las ventas, de 16%, y las empresas industriales y sus trabajadores no pagarían impuesto a la renta. Habiendo

definido el contenido promocional como el no pago de impuestos, el presidente “consideró que de esta forma se desterrará «el hambre y la miseria» y se lograrán mejores niveles de vida para los trabajadores”. Ya que, remarcó el jefe del Estado, “las industrias que se instalen en Tacna y en los otros departamentos fronterizos, estarán en condiciones de florecer y lograr el ansiado objetivo de bienestar y progreso” (*El Comercio*, 27 de mayo de 1982).

Si tal fue el discurso —en el que parece otorgarse a la promoción legal de la industria efectos casi mágicos sobre la realidad—, conviene examinar ahora el significado de algunos contenidos del texto normativo, acerca del cual se pudieron predicar tan ambiciosos objetivos.

## B. *Legislar es...*

### a. Exonerar y...

Como bien sintetizó el presidente Belaunde, el núcleo central de la ley —aquellos dispositivos con capacidad de producir efectos reales— consiste en un variado conjunto de exoneraciones. No parece útil examinar aquí exhaustivamente este conjunto, pero sí conviene llamar la atención sobre la forma de producir algunas de tales exoneraciones; esto es, no a través de la gestión en la comisión sino mediante adiciones al texto durante su discusión en el pleno del Senado; en nuestro trabajo se pudo lograr acceso a los artículos *ad-hoc* propuestos por los parlamentarios.

Redactado a mano, por el senador proponente, se alcanzó a la mesa el artículo que sería el numeral 71 de la ley aprobada. En su primer párrafo, el dispositivo establece que “las empresas industriales establecidas o que se establezcan en zonas de frontera o de selva están gravadas sólo con las contribuciones” al sistema de seguridad social, con los derechos de importación —salvo las exoneraciones previstas en la propia ley— y con los tributos municipales. Pese a la enumeración restrictiva ya efectuada, el segundo párrafo del artículo recalcó —en uso de un manejo técnico legislativo cuestionable—, respecto a las mismas empresas: “sólo están gravadas con los tributos y contribuciones que expresamente” fueron mencionados y —agregó para asegurar la garantía a quien podía beneficiarse con tan sustancial exoneración— “por tanto,

[se hallan] exoneradas de todo otro impuesto, creado o por crearse, inclusive de aquellos que requieren de norma exoneratoria expresa”.

En el capítulo de financiamiento se produjo otra adición, que aparece en el texto de la ley como su artículo 76. Por éste se autoriza a “las empresas industriales constituidas como Sociedades Anónimas” a “emitir bonos” según la legislación vigente. Pero, luego de imponer algunos requisitos de plazo e interés, el dispositivo alcanza su objetivo: “Los intereses que estos títulos generen están exonerados del Impuesto a la Renta hasta por el plazo de vigencia de los beneficios tributarios que otorga la presente Ley”, que se extiende hasta 2000.

Otra exoneración dio contenido al artículo 125, sugerido también como adición durante el debate, que dispuso suprimir el Impuesto General a las Ventas “en la importación o adquisición de bienes o servicios que efectúen las empresas industriales”, tratándose tanto de aquellas que fabriquen productos cuya venta se encuentra exonerada de dicho impuesto, como de aquellas otras de exportación no tradicional que exporten más del 50% de su producción.

Si el dispositivo precedente podía referirse a cierto número de empresas, el que adicionado en el debate vino a constituirse en el artículo 130 de la ley, tiene, sin duda, beneficiarios más individualizables. La exoneración en este caso, “de derechos de importación y todo otro impuesto”, comprendió a “los equipos de manipuleo de carga para uso en los puertos y almacenes afianzados, sean de tierra o flotantes, que no se produzcan en el país”. En otro desafío a la técnica legislativa, este artículo es portador de su propia exposición de motivos al declarar como su pretendido fundamento: “la gravitación que tienen los costos portuarios sobre la importación de insumos para la industria nacional así como sobre la colocación de sus productos en el extranjero”. El sector beneficiario y probable inspirador de la exoneración, claro está, no es el industrial sino el portuario.

Un último ejemplo de la introducción de adiciones con beneficiarios específicos se halla en la segunda disposición transitoria de la ley que, para el caso de aquellas empresas que deban desdoblarse su entidad jurídica en más de una, a los efectos de que aquéllas de sus plantas situadas fuera de Lima gocen de las exoneraciones de la ley, exonera a su vez este trámite “de todos los impuestos a la renta, alcabalas, impuesto general a las ventas y demás tributos aplicables sobre los actos y operaciones de constitución, aportes, transferencias y adjudicaciones que deban realizar

con ese propósito”. Además de ser el objetivo de este dispositivo, el exonerar a una empresa para que esté en condiciones de quedar exonerada, la laxitud de la redacción utilizada permite incluir en la exoneración operaciones no conectadas de modo indubitable con el objetivo reconocido por la ley.

El sinnúmero de exoneraciones —en el cual se suman las diseñadas orgánicamente como cuerpo promocional del proyecto y las añadidas, en protección de intereses específicos, durante el debate— hizo observar a algunos parlamentarios, durante el tramo final de la aprobación en el Senado —y acaso para contener otras propuestas en curso— que se había incurrido en exceso. El senador Mariátegui —autor de cuando menos una de las adiciones que hemos examinado antes— consideró “que los incentivos tributarios para impulsar el desarrollo industrial son necesarios; pero acotó que «deben tener un límite»”. Mariátegui imaginó que, en aplicación de un artículo dado de la ley, “se puede dar el caso de que en una empresa su crédito tributario supere el impuesto a la renta que tiene que pagar”. El senador Monteagudo, presidente de la comisión dictaminadora, se opuso al exceso exoneratorio, refiriéndose expresamente a las demandas de la SNI y, marcando distancias respecto a ellas, reconoció: “creo que se ha exagerado un poco en cuanto a los incentivos” (*El Comercio*, 20 de mayo de 1982). Tal postura no impidió, sin embargo, que el Senado continuara la aprobación del proyecto, concediendo a través de él una diversidad de exoneraciones.

#### b. ...cuidar intereses

En una ley promocional resulta evidente que se busca proteger intereses. Más aún, puede sostenerse teóricamente que toda ley, en rigor, protege, reconoce o garantiza ciertos intereses. Máxime si, como es el caso, esta ley declara —en su texto y en el propósito explícito de sus autores— que se encamina a proteger los intereses de la industria nacional. En lo que sigue, pues, no se intenta poner de manifiesto que la Ley de Industrias de 1982 protege los intereses industriales, puesto que sería intentar una demostración de lo obvio. El cuidado de intereses, que sí vale la pena notar, es el de intereses específicos, particulares y determinados, que puede detectarse en esta ley.

Como puede haberse inferido antes, las exoneraciones consagradas por la ley corren, precisamente, en esta dirección. No nos referimos a aquellas que reconocen, según una política económica ciertamente debatible, algunos privilegios tributarios a toda la industria, es decir, a cualquier empresa industrial que, en efecto, quede situada en el supuesto previsto por la disposición de la cual se trate. Aludimos, en cambio, a aquellas otras prebendas fiscales que, recubiertas de un delgado manto de generalidad, tienen beneficiarios “con nombre y apellido”, como se dice usualmente.

Aparte del uso de la exoneración tributaria como vía concreta para proteger intereses particulares, del análisis de este caso legislativo surge una serie de normas destinadas a garantizar cobertura o ventaja a determinados intereses particulares. Para ilustrar el punto se ha escogido un tema sectorial: el tratamiento de la industria automotriz en la ley.

Según las fuentes escritas a las que logramos acceso, éste fue uno de los sectores más activos durante la gestación de la ley. Dos de las trece entidades empresariales recibidas por la comisión senatorial que preparaba la ley fueron la Asociación de Plantas de la Industria Automotriz (APIA) y la Cámara de Fabricantes de Autopartes (Cafap). Ambas publicaron comunicados en los diarios, y la Cafap —junto al Comité de Construcción de Materiales de Transportes de la SIN— se dirigió al presidente del Senado en los días en los cuales se aprobaba en esa cámara el proyecto de ley, para negar el “haber tenido la oportunidad de ser escuchados” y “solicitarle considere que el importante sub-sector automotriz requiere de una ley específica”, dado que los solicitantes consideraban el texto del proyecto “incompleto e impreciso”. En la misma comunicación hicieron notar que “incluso, se ha dejado de incorporar el artículo sobre restricciones a las importaciones de vehículos que contenía el Proyecto aprobado en la Cámara de Diputados”.

La capacidad del sector automotriz para defender sus intereses se vio también durante el debate realizado en el Senado. Sobre el texto propuesto por la comisión se introdujeron entonces cuatro modificaciones:

1. Se amplió a los “componentes automotrices”, en lugar de solamente los motores, el cálculo del porcentaje de integración nacional mínima obligatoria para efectos de exportación, de modo de inducir el uso de autopartes nacionales (artículo 109).

2. Se incrementó a 30% el porcentaje de integración nacional requerido en la fabricación de nuevos modelos de vehículos en el país, contra 20% que era la propuesta de la comisión (artículo 110).
3. Se introdujo la amonestación escrita como sanción a las infracciones contra las normas de integración nacional mínima obligatoria, como un nivel benévolo de sanción, ya que el proyecto de la comisión sólo traía dos más drásticas: multa y prohibición de producir bienes (artículo 113).
4. Se eliminó la autorización del Ministerio de Industria, prevista por el proyecto de la comisión, como exigencia a aquellas empresas ensambladoras de vehículos, cuyos contratos hubieran vencido al promulgarse la ley (artículo 117).

Las cuatro correcciones al texto propuesto por la comisión beneficiaban a ensambladoras y fabricantes de autopartes. Pero quedaba en pie la demanda de una ley propia que protegiera al ensamblaje hecho en el país de la competencia generada por la importación de vehículos. El proyecto aprobado por la Cámara de Diputados había previsto la creación de una comisión que en el plazo de sesenta días debía proponer un anteproyecto de ley para la industria automotriz, y mientras tanto se disponía un sistema de cuotas a la importación para limitar su efecto de competencia sobre la producción nacional: “Las importaciones de vehículos automotores de las mismas categorías producidas en el país, no podrá exceder el 25% en relación al total de vehículos vendidos el año anterior” (disposiciones transitorias octava y novena). El diputado Odón Huidobro justificó estas normas al señalar el peligro de que la industria nacional “puede ser avasallada con la importación de vehículos de todo tipo” (*El Comercio*, 9 de diciembre de 1981).

Al tiempo de aprobarse en el Senado el texto que sería el definitivo de la ley —y que no contuvo las garantías otorgadas en la Cámara de Diputados—, el mismo diputado Odón Huidobro presentó en su cámara un proyecto de ley de la industria automotriz (Proyecto 896, 2a. Legislatura Ordinaria, 20 de mayo de 1982); justificado en “que la importación indiscriminada de vehículos automotrices atenta contra el uso racional de las divisas”, el proyecto tuvo un marcado sesgo proteccionista, muy favorable a los intereses de las plantas ensambladoras —con las cuales el Estado debía celebrar “contrato de concesión de mercado”— y las fáabri-

cas de autopartes. Luego de merecer un proyecto sustitutorio en comisiones, fue aprobado en Diputados el 9 de mayo de 1983. No fue aprobado en el Senado.

### 3. *Ley 24300 (1985)*

Regula la participación de las zonas del país en la renta que produce la explotación de sus recursos naturales, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución. Se le conoce como Ley del Canon.

#### *A. Procesamiento legislativo*

El 14 de mayo de 1982 el Poder Ejecutivo sometió al Senado un proyecto de ley por el cual se autorizó al Ejecutivo a dictar normas sobre la materia. En rigor, se trata de una delegación de facultades legislativas, pero no se usa esta noción, prevista expresamente por la Constitución. El argumento que usa la exposición de motivos, de catorce líneas, es que el asunto “supone un estudio altamente tecnificado”.

Dos semanas después, las comisiones del Senado alcanzan un proyecto sustitutorio, que con base en otro proyecto presentado por el partido de gobierno —Acción Popular—, entra a legislar sobre la materia. Dos años y medio después, el Senado aprueba el proyecto. Seis meses más tarde la Cámara de Diputados aprueba un proyecto que guarda poca relación con el del Senado y que, en particular, define la *renta* de manera distinta, identificándola con los impuestos que ya percibe el Estado, de modo que no se crea una nueva obligación a quienes explotan recursos naturales. El proyecto regresa al Senado, para que defina si insiste o no en su versión. Finalmente, se decide la no insistencia, en una sesión de trámite tortuoso.

Durante los cuarenta y siete días siguientes al envío de la autógrafa de la ley por el Congreso —y al borde del cambio de gobierno—, la ley no fue promulgada por el presidente de la República. La promulgó el presidente de la Comisión Permanente del Congreso, el 17 de julio de 1985, sólo diez días antes de que ese Parlamento dejara de estar en funciones como resultado de las elecciones generales realizadas en abril de ese año.

## B. *Tratamiento legislativo*

### a. ¿Qué es renta?

El artículo 121 de la Constitución dispone: “Corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados, una participación adecuada en la renta que produce su explotación, en armonía con la política descentralista”.

A lo largo del trámite legislativo surgieron dos conceptos totalmente diferentes de renta. En el debate del Senado, realizado el 28 de mayo de 1984, no hubo duda alguna acerca de que *renta* es una noción que alude al ingreso proveniente de la explotación del recurso, percibido por quien está a cargo de ella. Sucesivas y expresas alusiones a esta noción —que fue contrastada con la de *impuesto*— surgieron en el debate. Entre otras intervenciones destacan las siguientes:

- El senador Polar definió que la participación normada tendrá lugar “sobre el ingreso bruto menos los gastos” (*Diario de Debates*, turno 17, p. 3).
- El senador Díaz Orihuela se refirió a los diferentes proyectos regionales o locales de participación, que este proyecto buscó sustituir mediante normas comunes y generales, todos los cuales establecían porcentajes *ad-valorem* sobre la producción o sobre el precio final del producto (*Diario de Debates*, turno 19, pp. 1 y 2).
- El senador del Castillo interpretó: “renta, se entiende que es referido [*sic*] al ingreso neto” (*Diario de Debates*, turno 35, p. 3);
- El senador Bernaldes aludió al contenido de los dictámenes, en los que advirtió “claramente la diferencia de participación del concepto de impuesto. Éste no es un impuesto, es una participación sobre la renta, vale decir sobre las utilidades”. Concluyó: “No se está gravando al Estado” (*Diario de Debates*, turno 37, pp. 1 y 2).

Ninguna de estas expresiones fue corregida o contestada durante ese único día de debate del proyecto aprobado originalmente en el Senado. Sin embargo, ocurrieron dos hechos en el curso de ese debate, que resultan de interés a la luz de lo sucedido posteriormente en el tratamiento legislativo del tema. El primero es que el senador Róger Cáceres intentó,

primero, que la participación regulada por esta ley viniera a sustituir al canon minero existente, de modo que no se creara una nueva contribución a ser pagada por las empresas mineras, dada su crítica situación económica. El senador Bernales, en términos tajantes y con nombres propios, le respondió: “no somos en absoluto partidarios de que la Southern, Buenaventura, Huarón o cualquiera sea la empresa minera que explota los recursos naturales, invocándose situación de crisis transitoria [...] queden exoneradas del concepto de participación que se fija en esta ley. Ellas son las primeras que deben pagar” (*Diario de Debates*, turno 48, pp. 1 y 2). El pedido del senador Cáceres fue rechazado. Poco después, el mismo senador se opuso a que la participación normada por el proyecto debiera ser pagada desde 1980, cuando entró en vigencia la Constitución que trae el dispositivo sobre el punto, debido a que eso implicaría dar retroactividad a una norma tributaria. Esta interpretación fue rechazada por senadores de diversos sectores, y se aprobó que la obligación debía ser cumplida a partir de la vigencia de la norma constitucional.

El segundo hecho interesante en ese debate estuvo dado por la transitoria pérdida de un párrafo del proyecto. En efecto, el senador Díaz Orihuela, al replicar observaciones del senador Bernales, advirtió una diferencia entre el texto del dictamen de la comisión y la copia distribuida a los senadores para el debate. Este párrafo olvidado es el que define, precisamente, la participación en la renta y, rescatado del descuido, apareció en el artículo 15 del proyecto finalmente aprobado por el Senado, en los términos siguientes: “La participación de que trata el artículo 121 de la Constitución es en la renta neta antes de impuestos, la cual resulta de deducir de los ingresos brutos todos los gastos autorizados por la Legislación Tributaria”.

El proyecto aprobado posteriormente en Diputados cambió por completo el concepto de participación utilizado en el Senado. Las comisiones de Economía y de Minería hicieron el siguiente razonamiento en su dictamen:

La renta que produce cualquier explotación es la diferencia existente entre el precio de venta y los costos de producción. Para el caso que tratamos, son aquellos costos que admiten las Leyes Tributarias [...]. Sobre esta renta el Estado cobra ya una participación a través del impuesto a la renta. Lo que hay que dilucidar es si se cobra una nueva participación o se trata de la que ya percibe el Estado. Es nuestro concepto que la Constitución se re-

fiere a una participación de la que tiene el Estado a través del Impuesto a la Renta.

Así, sin dar fundamento alguno a esta torsión conceptual, se introdujo en Diputados una nueva versión acerca de aquello que se trataba de normar. En concordancia, el proyecto sometido por las comisiones al Pleno propuso que la participación fuera pagada *ad valorem*, pero “como adelanto al impuesto a la renta regularizable al finalizar el año fiscal”.

Ninguno de los proyectos discutidos en Diputados recogió la noción de participación que el Senado había establecido. Uno de los sustitutorios que participó en el debate, con firmas de varios partidos políticos, propuso en el artículo 1o. que: “El pago será a cuenta de los impuestos”; otro sustitutorio, con firmas del Partido Aprista y del Partido Popular Cristiano, más las firmas de los presidentes de las comisiones informantes, trajo el texto que en definitiva fue el aprobado por esta Cámara: “Para los efectos del artículo 121 de la Constitución, considérase renta la totalidad de los impuestos directos que percibe el Estado, derivados de la explotación de los recursos naturales”. El resto del contenido del proyecto de ley quedó circunscrito a distribuir entre municipios y regiones un monto no menor a una quinta parte de los impuestos directos.

La diferencia no necesita ser subrayada. En el proyecto del Senado se creó una obligación adicional a los tributos existentes, en forma de participación en la renta derivada de la explotación. En el proyecto de la Cámara de Diputados —a la postre convertido en ley— se reguló la distribución de los ingresos fiscales, sin crear carga alguna para quienes explotan recursos naturales.

#### *b. Un debate oblicuo y varios silencios*

Como no se ha tenido acceso a los debates en la Cámara de Diputados, el análisis que sigue se circunscribe a lo ocurrido en el Senado, en la sesión del 27 de mayo de 1985, al volver el proyecto para que esta cámara se pronunciara por insistir en su propio texto o por no insistir en él y aceptar así el texto de Diputados.

Pese a que el texto aprobado en Diputados hacía equivaler la noción de renta a la de impuestos directos, variando por completo el enfoque dado al tema un año antes por el Senado, éste no discutió de verdad el

cambio a lo largo de las dos sesiones que dedicó el asunto y que concluyeron en su no insistencia, lo que permitió al proyecto de Diputados convertirse en ley.

Luego de leído el texto del proyecto de Diputados, se dio lectura a tres dictámenes diferentes. El primero provino de la comisión de Constitución, encabezada por el senador Sánchez, quien señaló respecto al artículo 1o. del proyecto: “identifica sin mayor argumento el concepto de los impuestos directos que el Estado percibe con la renta que produce su explotación” y, luego de “expresar su discrepancia con el concepto que predomina en la fórmula”, recomendó al Senado insistir en su propio texto. El segundo vino de la comisión de Economía, Finanzas y Comercio; en dos párrafos informó haber “efectuado un detenido análisis del texto del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados y lo encuentra conforme”, como consecuencia de lo cual recomendó al Senado la “no insistencia” en su propio proyecto. Por su parte, el senador Alayza Grundi, en opinión propia dada a través de la comisión de Constitución, sostuvo:

En vista de haber sustancial discrepancia entre los proyectos aprobados por el Senado y por la Cámara de Diputados sobre el significado de la palabra “renta” a la que se refiere el artículo 121 de la Constitución, mi opinión es que el Senado no adopte decisión alguna en la presente legislatura. Así lo aconseja la nueva composición de las fuerzas políticas del país después de las elecciones generales del 14 de abril y la importancia del asunto que incide gravemente sobre la actividad empresarial.

El senador Alayza se refería directamente al punto central en debate y aludía al hecho de que el partido más importante de la oposición había obtenido la mitad de los votos en la reciente elección presidencial, y ganado mayoría parlamentaria que haría efectiva en el nuevo Parlamento, a instalarse dos meses después de este debate. Esta propuesta mereció apenas una opinión favorable a lo largo de la discusión.

Iniciado el debate, pronto se vio que éste no tenía un alineamiento partidario. El senador Prialé, del Apra, se sumó a la propuesta escrita del senador Alayza, del Partido Popular Cristiano. La presidencia del Senado, sin embargo, cerró el paso a esta posición al intervenir para “recordar a la Cámara que éste es uno de los proyectos más urgentes que están debatiendo [se] desde hace varios años”, y urgir a continuar el tratamiento del asunto (*Diario de Debates*, turno 16, p. 2). El senador Murrugarra, de la

Izquierda Unida, respaldó la propuesta de la comisión de Economía; esto es, la no insistencia, posición que también hizo suya su compañero de bancada Rolando Breña. Luego de una suspensión, la sesión continuó y el senador Sánchez, del Apra, manifestó su rotunda oposición al proyecto venido de Diputados, por ser “absolutamente inconstitucional” (*Diario de Debates*, turno 6, p. 2). “Se ha confundido”, explicó, “renta con impuesto de una manera realmente elemental” (*Diario de Debates*, turno 6, p. 4). En vista de que no se respondía la observación de Sánchez, el presidente del Senado concedió —en una inusual intervención sobre el fondo del debate— que: “efectivamente el artículo primero del proyecto enviado por la Cámara de Diputados, me parece que hace una interpretación forzada de lo que considera renta” (*Diario de Debates*, turno 7, p. 1). Ésa fue la última alusión al tema sustantivo.

A partir de ese momento, la discusión se empantanó en un tema de procedimiento, referido a cómo debía manejarse reglamentariamente la decisión del Senado en este tipo de situación. Luego de que el senador Sánchez advirtiera “no es cuestión de maña”, aludiendo al manejo de la mesa directiva, se procedió a votar la insistencia propuesta por él mismo, y que requería, de acuerdo al artículo 192 de la Constitución, el voto favorable de dos tercios de los miembros legales de la cámara; esto es, en el caso del Senado, cuarenta votos. La insistencia perdió, al obtener sólo doce votos sobre un total de treinta y un senadores presentes.

Al parecer, varios de los senadores apristas —que habían votado por la insistencia— se retiraron, con lo cual dejó de haber quórum en la sesión. Entonces, la táctica aprista —personificada por el senador Melgar— consistió en denunciar la falta de quórum y sostener que desechar la insistencia no implicaba pronunciarse por la no insistencia. El quórum había existido desde que el número de votos emitidos totalizaba treinta y uno sobre sesenta. Pero, en efecto, el artículo constitucional citado, que en una lectura superficial parecía sugerir que rechazada la insistencia se entiende aprobada la no insistencia, no resulta aplicable al caso en cuestión.

El debate continuó con diversas acusaciones mutuas y retorcidas explicaciones reglamentarias, hasta que se volvió a dar *quórum* a la sesión y la mesa puso al voto la no insistencia, que se impuso por veinticuatro votos a seis.

En este debate se hizo el silencio, de parte de los senadores participantes, acerca de tres asuntos fundamentales en la consideración del tema sustantivo:

1. La discrepancia sobre la crucial noción de renta que, señalada por el senador Sánchez, no fue respondida por el sector conformante de la mayoría.
2. El juego de intereses económicos que, sin duda alguna, estuvo en la base de la asignación conceptual hecha a la palabra “renta” en la Cámara de Diputados, ratificada luego en el Senado.
3. Los términos en los cuales el propio Senado había elaborado su proyecto un año antes, que fueron abandonados para producir la no insistencia.

De la misma manera que en otros casos legislativos, la tramitación parlamentaria de esta ley carece de cuantificaciones. Es decir, tratándose de un asunto eminentemente económico, se discutieron nociones —de efectos diametralmente distintos en cifras— y se intercambiaron porcentajes —de distribución de la participación— sin que se ofreciera, siquiera a título ilustrativo, cifra alguna que revelara —como diría el senador Diez Canseco respecto a otro tema, unos años después— “de cuánto estamos hablando”.

Es notable que la admisión de la ignorancia cuantitativa del Parlamento no apareciera acompañada por la percepción de algo faltante en la labor legislativa, que requiriera subsanación. Cuando, en la sesión del 28 de mayo de 1984, el senador Sánchez se vio obligado a justificar que el proyecto remitía al Poder Ejecutivo la fijación de porcentajes de participación en la renta, explicó: “cedemos en vista de que no tenemos los elementos eficaces para eso, a quien los tiene para que haga la distribución” (*Diario de Debates*, turno 21, p. 2). Es decir, no existe reconocimiento de falta o flaqueza en esta incapacidad para estimar efectos o magnitudes económicas de las normas que se dictan; en consecuencia, parece considerarse que cuantificar es un asunto de aplicación, que puede transferirse a otro órgano del Estado, sin mella o menoscabo de la función legislativa.

#### 4. *Tratamiento parlamentario del Acuerdo para explotar el Gas de Camisea (1988)*

Con acuerdo del Senado se solicita que dos comisiones del mismo se pronuncien sobre aspectos cruciales del acuerdo firmado entre el gobierno y la empresa Shell para explotar el Gas de Camisea. Los pronunciamientos de las comisiones, pese a que no llegaron a verse nunca en el Pleno, se convirtieron en el arma legislativa de oposición al acuerdo, que en definitiva lo enervó.

El 13 de mayo de 1988 los senadores de Izquierda Unida solicitaron acuerdo de cámara para que dos comisiones del Senado dictaminaran sobre: “1) La vigencia o no del contrato del 10 de julio de 1981, y 2) la validez o no del Acuerdo de Bases del 10 de marzo de 1988 y si las condiciones en él existentes son convenientes a los intereses del país”.

El debate se había iniciado unos cuantos meses antes, cuando el gobierno de Alan García había anunciado su decisión de firmar un acuerdo con la empresa Shell para explotar el “gas no asociado” que se había hallado el año anterior. En la discusión se superpusieron, cuando menos, dos confrontaciones. Por una parte, los intereses locales —correspondientes básicamente al Cusco— *vs.* los intereses nacionales o generales; por otro lado, los propósitos del gobierno *vs.* los objetivos de la oposición, a la cual se sumó —en el procesamiento parlamentario de la cuestión— un sector del partido de gobierno.

Pese a la oposición al acuerdo, manifiesta en ambos niveles, el gobierno firmó un texto con la Shell el 10 de marzo de 1988, que preveía una inversión de 1300 millones de dólares estadounidenses y un plazo de explotación de cuarenta años. Dos meses después, cuando ya voceros de Izquierda Unida habían anunciado que de llegar al gobierno en 1990 declararían nulo el acuerdo, se inició la guerrilla senatorial, al solicitarse opinión a las comisiones de Hidrocarburos y de Justicia.

No obstante que los informes de ambas comisiones fueron destinados a permanecer en “la orden del día” desde el 8 de noviembre de 1988, puede sostenerse que el recurso parlamentario contribuyó decisivamente a bloquear el Acuerdo de Bases firmado. Lo expresó en tono crispado el oficio del 4 de octubre de 1988, en el que la mayoría de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos se dirige al presidente del Senado para dar cuenta de las tres ponencias presentadas en ella sobre la consulta, y que

concluye: “es extemporáneo dictaminar porqué el gobierno ha convocado a una licitación pública internacional”. En efecto, antes de que el Senado recibiera el informe de sus comisiones, las partes contratantes habían abandonado el acuerdo firmado y el gobierno echaba mano a la vía que había propuesto una de las comisiones senatoriales: la licitación pública internacional.

### *A. Discusión y manejo en las comisiones*

#### *a. El problema jurídico*

Responder a la cuestión legal presente en las dos preguntas formuladas por el pedido hecho a las comisiones era equivalente a establecer si la explotación del “gas no asociado” —esto es, no mezclado con petróleo— que se había pactado en el Acuerdo de Bases de 1988 tenía base legal suficiente en el contrato original, firmado entre Petró-Perú y la Shell en julio de 1981.

Para quienes defendían la legalidad del acuerdo —y respondían, entonces, positivamente a las preguntas formuladas a las comisiones— resultaba transparente que la posibilidad de hallar “gas no asociado” estaba expresamente prevista en el contrato de 1981, que en efecto se había cursado —antes de que vencieran los seis años de plazo para explorar que tuvo la empresa— el aviso de haber hallado ésta el gas no asociado, y que el acuerdo fluía de esa base legal y contractual. Ésta fue la posición adoptada en su dictamen por el senador Felipe Osterling, miembro de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, y representante de la oposición, en calidad de dirigente del Partido Popular Cristiano. Concluyó Osterling de manera tajante su ponencia presentada el 12 de setiembre de 1988 a la Comisión: “el contrato de operaciones petrolíferas [...] estaba vigente” y, en consecuencia, “el Acuerdo de Bases [...] es válido”.

Quienes, en cambio, postulaban que el Acuerdo de Bases no contaba con base legal suficiente anotaron que, precisamente, la previsión contractual de 1981 respecto a la posibilidad de hallar “gas no asociado” remitía a las partes a negociar otro contrato, y que el primero había quedado rescindido al no notificar la empresa Shell el hallazgo comercial de petróleo al que se refería tal contrato. Ésa fue la conclusión de la Comisión de Hidrocarburos en su informe del 27 de julio de 1988, en

dictamen firmado tanto por tres senadores de la mayoría como por tres de la oposición (dos de Izquierda Unida y uno de Acción Popular). El informe sostuvo que el contrato de operaciones petrolíferas de 1981 “NO ES VIGENTE”, debido a que venció el plazo previsto para explorar sin que se hallara petróleo. Complementariamente, para la Comisión, el Acuerdo de Bases de 1988 “NO ES VÁLIDO”, debido a que su contenido sobrepasó lo autorizado por la provisión específica para el “gas no asociado” incluida en el contrato de 1981, al referirse el acuerdo adicionalmente a asuntos distintos de la explotación del mismo.

Un argumento complementario en esta misma línea de razonamiento, fue introducido luego por el senador Alfonso Ramos Alva, que era uno de los tres senadores de la mayoría en la Comisión de Hidrocarburos, y a su vez era miembro de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. En su ponencia para esta segunda comisión, del 28 de setiembre de 1988, Ramos Alva notó que no solamente “los contratos [de 1981] no alcanzaban a la explotación del gas natural no asociado” sino que el contrato original había perdido validez, en razón de “no haber la contratista Shell cumplido con entregar la garantía solidaria y la(s) carta(s) fianzas a que se obligó” según el mismo.

La Comisión de Hidrocarburos, en su informe del 27 de julio de 1988, que —a diferencia de las tres ponencias presentadas a la Comisión de Justicia y remitidas por ésta al Pleno del Senado con una explicación acerca de la extemporaneidad de dictaminar—, sí contuvo un dictamen elevado al Pleno, recomendó “la convocatoria a una licitación internacional” que hiciera posible “escoger las alternativas o propuestas más convenientes”. En definitiva, ésta fue la opción tomada por el gobierno, aunque posteriormente se frustró debido a la intervención de nuevas circunstancias.

#### *b. El lugar del debate*

Las comisiones senatoriales que se hicieron cargo del tema se convirtieron, dentro de sus limitaciones, en el lugar del Estado donde se realizaría el debate sobre el Gas de Camisea, que —según diversas posiciones contrarias al Acuerdo de Bases— no se había producido antes de la firma de éste. Esta afirmación es particularmente aplicable a la Comisión de Hidrocarburos del Senado.

En efecto, esta comisión convocó a representantes de Petro-Perú y de la Shell, a especialistas del Ministerio de Energía y Minas, a voceros de las empresas clientes potenciales del combustible y a técnicos de los diversos partidos políticos. La comisión, en un gesto inusual, acompañó su dictamen al Pleno del Senado con una relación de reuniones sostenidas y un sumario referido al contenido de cada una de éstas. Además, la comisión remitió siete oficios pidiendo información u opinión, cinco de los cuales no fueron respondidos: dos por el Ministerio de Energía y Minas, uno por el presidente de Petro-Perú, uno por el Colegio de Abogados de Lima y uno por un particular.

La gestión de la comisión pareció corresponder al propósito que sobre el tema delineó en declaraciones públicas uno de sus miembros, el senador Ramos Alva: “la firma definitiva del contrato con la Shell requiere de consenso, tratándose de un proyecto de tanta trascendencia para el país”; más específicamente, Ramos Alva bosquejó una regla necesaria en este caso: “en cuanto al contrato de la Shell con Petro-Perú, se debe atender a la mayoría y a la minoría en el Senado, a efecto de firmar un acuerdo claro” (*La República*, 11 de mayo de 1988).

### B. *Los intereses en juego y el juego de los parlamentarios*

Las fuentes de información revisadas nos permiten apuntar, sólo muy gruesamente, que desde el tejido social se manifestaron en favor del nuevo contrato con la Shell los gremios empresariales: Jorge Camet, desde la presidencia de la Cámara Peruana de la Construcción (Capeco), y Rafael Villegas, desde la presidencia de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) (*El Comercio*, 18 de mayo de 1988), y que se expresaron en contra de diversas organizaciones del área territorial cercana a Camisea.

Políticamente, el alineamiento no fue simple, como hemos visto. En el Apra se produjo una división nítida entre quienes, situados en el Ejecutivo, defendían el Acuerdo de Bases, y quienes lo impugnaban desde el Parlamento. Pero incluso en la representación parlamentaria hubo voces encontradas; el diputado José Barba, por ejemplo, calificó de “tragedia para el Perú” que la Shell no se hiciera cargo de explotar el Gas de Camisea (*El Comercio*, 21 de abril de 1988), y el diputado Jorge Alegría pare-

ció adoptar más bien una postura neutral al informar que la Shell había retirado a su personal de Camisea (*La República*, 24 de mayo de 1988).

En la oposición se produjo también un desdibujamiento de contornos; el senador Osterling defendió la transparencia legal de la operación, mientras un técnico de su partido, el PPC, reclamaba en la Comisión de Hidrocarburos acerca de aquel vacío en el que no había reparado el informe legal de Osterling: “una secuencia de documentos de garantía, de los compromisos de la Shell hacia el Estado peruano” (23 de junio de 1988; núm. 2090/99-S, Cronología de acciones adoptadas por la Comisión de Hidrocarburos, anexo 2, p. 5). Por su parte, el senador Díaz Orihuela, de Acción Popular, firmó junto con el Apra e Izquierda Unida el dictamen de la Comisión de Hidrocarburos, contrario al acuerdo.

La pérdida del perfil mayoría/minoría o gobierno/oposición lleva a preguntarse qué ocurrió en este caso, qué de especial o insólito hubo en él, qué llevó a que los políticos abandonaran sus trincheras habituales y pasaran a conformar un alineamiento distinto, en favor o en contra del acuerdo con la Shell. Dada la gravitación que el tema petrolero ha tenido en la historia política peruana, no es ésta una pregunta fácil de responder.

### 5. *Ley 25075 (1989)*

Establece un marco jurídico para promover exportaciones de mayor valor agregado y orienta una política de importaciones. Se le conoce como Ley de Comercio Exterior. Es un proyecto de ley nacido en el Senado que —luego de siete meses de trabajo en una comisión— tomó quince meses convertirlo en ley, básicamente debido a una observación presidencial que fue superada mediante la promulgación por la Comisión Permanente del Congreso. La Ley tuvo una vigencia efímera: en 1991 el nuevo gobierno dismanteló esta legislación, en favor de una orientación neoliberal.

#### A. *Términos del debate parlamentario*

##### a. Debilidad en los aspectos formales

El procesamiento de la ley es, en apariencia, eficiente. A las comisiones del Senado les tomó menos de una semana formular un dictamen conjunto

que incluyera un proyecto sustitutorio. Puesto a la orden del día, doce días después, fue aprobado en sólo tres sesiones; esto fue posible debido a que la junta de portavoces aprobó los artículos sustitutorios antes de ir al pleno. En Diputados el trámite tomó seis meses, pero observada la ley por el presidente tardó otros seis meses que fuera promulgada por el Congreso.

La lectura del Diario de Debates del Senado —cámara de origen— revela una gran apertura de parte de las comisiones, que encabeza el propio autor del texto, para aceptar observaciones y enmiendas de parte de la oposición, de acuerdo a la coordinación efectuada en la junta de portavoces. Pero buena parte del debate no es conceptual y se centra en problemas de redacción: el senador Bernalles llegó a eliminar el término “facilitación”, que venía en el proyecto (*Diario de Debates* bis: 33). Incluso los intereses que trataron de ser incorporados en la ley —básicamente, de las industrias de exportación que no se benefician por el nuevo marco legal— aparecen formulados como adiciones o correcciones al texto legal; no se plantearon frontalmente como propuestas alternativas al proyecto.

Sin embargo, las limitaciones del texto finalmente aprobado se pusieron de manifiesto cuando, dos meses después de la promulgación, el senador que propuso originalmente el proyecto presentó otro, de carácter “interpretativo”, para introducir precisiones y correcciones.

Un aspecto sorprendente es el desconocimiento confeso acerca de las normas internas del Senado, vigentes en el momento de discutirse el proyecto. El senador Ramos Alva se dirigió a la presidencia: “Sería interesante que nos puedan repartir a los Senadores el Reglamento [Interno del Senado] con las modificaciones correspondientes” (*Diario de Debates*: 45).

#### b. Ignorancia del impacto de la legislación

Si bien el proyecto fue acompañado de información cuantitativa acerca de lo que había significado para el fisco el sistema de incentivo tributario conocido como Certex, la discusión de las distintas fórmulas que se propusieron y, finalmente, se acordaron o se rechazaron en el debate parlamentario no tiene referencias que pongan costos a las propuestas. Así, cuando se discute, por ejemplo, añadir 20% de subsidio a las industrias exportadoras localizadas fuera del área metropolitana, nadie sabe cuánto tendría que desembolsar el Estado por ese subsidio en el momento. En el debate del Senado este punto fue puesto de manifiesto por varios senado-

res. El senador Diez Canseco pareció exasperarse ante una discusión que, sin cifras, conducía a legislar a ciegas: “aquí se resuelve quitar impuestos, poner impuestos, modificar impuestos y nadie sabe de qué cantidad de dinero estamos hablando” (*Diario de Debates* bis: 12).

La falta de estimados cuantitativos acerca del impacto fiscal de las exoneraciones dio pie a uno de los fundamentos de la observación presidencial de la ley, que sostuvo: “de aplicarse los artículos referidos al Certex se generaría una brecha fiscal no manejable”. No obstante, la observación presidencial tampoco se respaldó en cifras o cálculos acerca de los efectos de las exoneraciones tributarias concedidas por la ley.

La ausencia de una referencia al costo de los incentivos tributarios y una concepción promocional que no parece contar con medios distintos al otorgamiento de exoneraciones fiscales se dan la mano para hacer que la tarea de producción legislativa en este caso tenga como eje el proponer, sumar, restar o eliminar franquicias impositivas. Lo denunciaron así unos cuantos senadores: “en este proyecto de ley estamos entregando exoneraciones de todo tipo de tributos”, se alarmó el senador Navarro Grau, al rechazar que la reinversión de utilidades fuera exonerada de impuestos y además se permitiera a esas mismas empresas depreciar anualmente un 50% (*Diario de Debates*: 43). Con él concordó el senador Malpica, quien luego de apuntar que los empresarios dedicados a la exportación “están exonerados de todo” —e impugnar en consecuencia que la subvención del Certex se justificase como “reintegro tributario”—, concluyó: “me parece sumamente peligroso que se esté exonerando a todos de todo” (*Diario de Debates*: 48). El propio Malpica observó más adelante: “según esta legislación ningún producto va a pagar impuesto a la exportación, nadie”, y se preguntó: “¿quién va a mantener esto?”, según una lógica clara: “no es posible, señores senadores, que todas las actividades económicas reciban subvención, porque alguien tiene que subvencionar” (*Diario de Debates*: 49).

La lógica de la exoneración fue señalada en el debate por el senador Diez Canseco: “cada vez que se discute una ley, se suprimen impuestos directos y aquí se llega al extremo de suprimir o exonerar del impuesto a la renta”. En rechazo de esta lógica, el senador Navarro Grau exigió: “en este proyecto de ley alguien tiene que pagar impuestos”, y refiriéndose al caso de las empresas dedicadas a las ferias internacionales, a las cuales se proponía exonerar también de obligaciones tributarias, sostu-

vo: “esto ya es una exageración”. Concluyó: “En el Perú alguien tiene que pagar impuestos”.

El sentido de esta lógica exoneradora reclama un develamiento. Por una parte, subyace en ella un factor de ignorancia, pero por otra, los legisladores no pueden reclamar inconciencia respecto a su ignorancia. Lo que resulta sorprendente, entonces, es la despreocupación por su ignorancia y la ligereza con la cual se proponen cifras o porcentajes exonerativos, sin reparar en las consecuencias. En quienes defienden intereses empresariales, obviamente hay un objetivo preciso en usar el recurso exoneratorio. Menos claro resulta la tendencia entre quienes no son representantes de intereses; en el caso del senador Linares —autor del proyecto que ciertamente, desde el inicio, no estuvo inscrito en una línea que entusiasmara a los exportadores, debido a su propósito de subsidiar sólo como medida de estímulo para incorporar un mayor valor agregado— la condescendencia con las propuestas exoneratorias podría ser interpretada como una búsqueda de consenso con otras fuerzas políticas.

### c. Los límites de la esfera parlamentaria

La lógica exoneratoria, que presidió la gestación de la ley, buscaba expresar un criterio del legislador, en el cual todas las fuerzas políticas parecieron concordar durante el debate: la necesidad de promover exportaciones. Sin embargo, algunas voces hicieron notar que un instrumento clave para promover exportaciones —la tasa de cambio— quedaba ubicado más allá de la competencia parlamentaria. El proyecto discutido en el Senado traía ya un artículo que, como se expresó en el debate, parecía una simple expresión de deseos, al instar al Banco Central a alcanzar una tasa de cambio positiva para las exportaciones.

Uno de los voceros de los intereses del empresariado de exportación en el debate, el senador Silva Ruete, apuntó: “no tendría inconveniente que se quite éste y todos los incentivos tributarios siempre que se pusiera la norma fija de que para todas las exportaciones se mantenga necesaria e ineludiblemente la paridad internacional de la tasa cambiaria” (*Diario de Debates* bis: 9). De manera concordante, otro parlamentario conservador, el senador Chirinos Soto, recordó: “El mejor fomento para las exportaciones es un tipo de cambio, un solo tipo de cambio que responda a las leyes del mercado” (*Diario de Debates* bis: 15). En con-

cordancia con un senador de izquierda, el senador Malpica, los objetantes creyeron resolver el problema mediante una fórmula legal de improbable ejecución, que agregó un tono coactivo al artículo originalmente formulado en el proyecto y quedó plasmada en el artículo 36 de la ley: “El Banco Central de Reserva del Perú, *bajo responsabilidad de su Directorio*, evitará distorsiones del valor real de las divisas, en concordancia con la política monetaria y cambiaria, a fin de brindar un marco económico estable para la promoción de exportaciones y la racionalización de importaciones” [énfasis añadido].

Es difícil saber si los senadores que aprobaron este texto pudieron percatarse de que la coactiva fórmula “bajo responsabilidad” no podría ser exigida a los miembros del directorio del Banco Central, debido a la imposibilidad técnica de establecer “el valor real de las divisas”. El esfuerzo legislativo quedó, en cualquier caso, como testimonio de cierta conciencia acerca de aquello que no está en la competencia del Poder Legislativo —como es el manejo de la política económica— y de la necesidad de dejar una constancia positiva al respecto.

### B. *Los intereses en pugna*

Como se ha anotado, el proyecto del senador Linares tenía como eje orientador la promoción de las exportaciones según la cuantía de valor agregado que hubiera en ellas. En concordancia con este criterio, el informe conjunto de las comisiones senatoriales observó:

La experiencia de diez años del Certex, en su aplicación general y no selectiva, ha demostrado que este estímulo, en lugar de contribuir a una incorporación creciente del valor agregado nacional, ha propiciado el mantenimiento de niveles mínimos de transformación [...] al sumar un bajo porcentaje de valor agregado a un alto porcentaje de materias primas tipificadas en la categoría de productos tradicionales [...] Obviamente, en estas condiciones, el impacto del Certex en el gasto público nacional ha sido significativo, llegando a representar en 1985, valores superiores al del régimen de subsidio a los alimentos.

En la misma dirección, el senador Diez Canseco observó en el debate que en 1984 el Estado pagó 144 millones de dólares en subsidios a las exportaciones no tradicionales y, paradójicamente, el valor total de las mis-

mas había sido menor al alcanzado en 1980 (*Diario de Debates*: 34). El senador Linares reveló, en ese mismo debate, que “el gasto fiscal del Certex en los últimos diez años ha sido de más de mil doscientos millones de dólares”, y propuso entonces “otorgar Certex en base al valor agregado nacional, al saldo neto de divisas y a las prioridades sectoriales y por productos que defina” un organismo creado por la propia ley (*Diario de Debates* bis: 7).

El proyecto fue anunciado como fruto de diversas consultas con los sectores interesados. Que el texto no satisfacía a éstos pareció ser insinuado cuando, inmediatamente después de ser admitido a debate en la cámara de origen y enviado a comisiones, un senador de la mayoría, Romualdo Biaggi, declaró respecto al mismo: “tiene que ser concertado no sólo multipartidariamente sino también con los gremios empresariales” (*El Comercio*, 9 de abril de 1988).

La posición de la Asociación de Exportadores (Adex) fue claramente contraria a una ley de comercio exterior, y favorable, en cambio, a la simple prórroga del sistema de promoción vigente. El presidente de Adex impugnó el proyecto presentado por el senador Linares, al sostener que: ha creado alarma y desconcierto en todos los exportadores, por contener un protagonismo estatal peligroso y ser severamente desestabilizador para la actividad privada exportadora” (*Expreso*, 11 de abril de 1988). En concordancia, Adex propuso un anteproyecto de Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales que incluía la exoneración “total y automática por el término de 10 años” de “aranceles, derechos aduaneros, impuestos que afecten a la exportación, impuesto general a las ventas y demás tributos”, y una extensión de la vigencia del Certex por diez años más. Además, la propuesta incorporaba la obligación para el Estado de liquidar las divisas provenientes de exportaciones “al tipo de cambio más alto” vigente en el mercado cambiario (*Expreso*, 30 de abril de 1988).

Esa posición fue recogida por los medios de comunicación. Un columnista del diario *El Comercio* (16 de mayo de 1988) rechazó el objetivo diferenciador del proyecto, según valor agregado en las exportaciones: “el Certex [...] de ninguna manera [...] puede beneficiar selectivamente, sólo, a una parte del sector exportador”, y subrayó la necesidad de que “el fomento de las exportaciones” incluyera tanto “a las industrias existentes” como a las nuevas. Incluso un grupo político, el SODE, denunció

que la política económica del gobierno “tiene un claro sesgo antiexportador y favorece un desmesurado consumo interno”, lo que “ha creado desorden, confusión y desaliento entre las empresas dedicadas a la exportación. Desde tal premisa, el SODE propuso: “la postergación de la discusión sobre la Ley de Comercio Exterior, ya que en las actuales circunstancias, en vez de contribuir con soluciones concretas se vuelve una distracción de los esfuerzos reales que se deberían realizar para dar una solución a los graves problemas que afectan a este importante sector” (*El Comercio*, 25 de mayo de 1988). Paralelamente, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Peruanas (Confiep) solicitó públicamente establecer “un tipo de cambio que permita competir en los mercados externos, fomentando así una real generación de divisas” (*El Comercio*, 31 de mayo de 1988).

El examen de la prensa durante el lapso transcurrido entre la presentación del proyecto al Senado y su promulgación muestra una larga serie de comunicados, declaraciones y boletines de prensa que incidían en un mismo silogismo: la economía requiere divisas, las divisas provienen de exportaciones; luego, hay que promover y facilitar la exportación. La campaña fue tan importante que, en el curso del debate, el senador Navarro Grau alertó: “El problema es que nos han preparado también psicológicamente las partes interesadas, para creer que hay que dar de todo [en exoneraciones tributarias]; porque de lo contrario no se fomentarán exportaciones” (*Diario de Debates*: 43).

Pese a la presión de los medios de comunicación, en definitiva, la propuesta de Adex —de prorrogar simplemente el régimen de promoción existente— no prosperó, y el proyecto de ley —presentado y defendido por el senador Linares, de la mayoría parlamentaria— siguió su curso. En ese escenario, los intereses afectados por el proyecto pasaron a desenvolver otra estrategia que, sin enfrentarlo, se encaminó a lograr algunas medidas que protegieran transitoriamente a la industria existente, a fin de facilitarle una adaptación o, simplemente, ganar tiempo; esta estrategia fue ejecutada en el Parlamento por algunos senadores de la oposición.

El senador Osterling elogió enfáticamente el proyecto, pero al mismo tiempo hizo una defensa del sistema de incentivos que se trataba de sustituir: “el Certex ha cumplido y cumple un buen papel” (*Diario de Debates*: 27). Luego de esa declaración de principio, y al discutir la

idea de “promoción selectiva” contenida en el proyecto, el senador Osterling sostuvo:

Esto es correcto para el futuro, pero la ley debe contemplar mecanismos de adecuación para las empresas existentes, que si no continúan con un régimen promocional podrían crear graves problemas sociales de desocupación, de falta de empleo, de pérdida de mercados y de una dramática baja, un dramático descenso en las exportaciones no tradicionales del Perú.

Solicitó entonces “una disposición transitoria [...] con el propósito de proteger a las industrias de exportación existentes” (*Diario de Debates*: 30). El senador Cáceres Velásquez fue un poco más allá, al proponer una “racionalización de las importaciones”, en razón de ser “fundamental asegurar que no haya competencia para la producción nacional” (*Diario de Debates*: 41).

Tales esfuerzos parlamentarios dieron fruto. En el texto aprobado por el Senado se incluyó, en la segunda parte del artículo 22, una previsión referida al caso de aquellos productos que, como consecuencia de la aplicación de los nuevos criterios para otorgar subsidios a la exportación, “gozarán de un nivel inferior del Certex o quedarán excluidos del beneficio” que habían venido percibiendo; para estos casos, el proyecto dispuso, como quería el senador Osterling, que “continuarán gozando del mismo hasta por el límite de un Certex del 20% y por un plazo de tres años”. En la versión definitiva de la ley este beneficio quedó recortado, en el texto de la quinta disposición transitoria, a un año adicional de subsidios, que se mantendrían en los mismos niveles que habían venido percibiendo. Probablemente éste fue uno de los artículos a los que se refirieron los directivos de Adex cuando, al ser entrevistados (23 de enero de 1990) dijeron que habían alcanzado en sede parlamentaria una serie de dispositivos que querían incorporar en el texto legal y que, de hecho, lograron que fueran incluidos.

Acaso otro de esos artículos “promovidos” por Adex fue el incentivo adicional, de un 20%, concedido a las industrias de exportación localizadas fuera de Lima, propuesto en el debate por el senador Acurio (*Diario de Debates* bis: 35), y que hemos mencionado antes como un ejemplo de norma aceptada fácilmente en el proceso parlamentario, sin preocupación alguna por cuantificar sus efectos. Una versión más elaborada del mismo fue recogida por el artículo 18 de la Ley.

Un tratamiento parlamentario distinto fue el que recibió el tema de la supervisión de importaciones y exportaciones, entonces vigente, a través de una empresa extranjera contratada al efecto por el Estado, con el propósito de evitar subvaluaciones en las exportaciones y sobrefacturaciones en las importaciones. Sin referirse directamente al tema de la ley, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Peruanas (Confiep) reclamó públicamente “eliminar la supervisión del comercio exterior por parte de empresas extranjeras” y, en general, liberar las exportaciones de controles (*El Comercio*, 31 de mayo de 1989). Ninguno de los textos del proyecto de ley de comercio exterior que se sometieron a debate propuso algo al respecto, y cuando un senador de la oposición preguntó cuál era la definición de la ley sobre el punto, el senador ponente se limitó a reafirmar el texto del proyecto (*Diario de Debates* bis: 34) que sin abordar directamente el tema de la supervisión mantenía abierta la posibilidad de contratarla como se había venido haciendo. En este caso, las probables presiones encontradas —de las empresas de comercio que padecían el control y de la empresa que mantenía el contrato con el Estado— produjeron una inhibición legislativa que favoreció discretamente a una de las partes, sin enfrentar a la otra.

En suma, el Parlamento adoptó en este caso legislativo una posición intermedia respecto a los intereses empresariales: no se limitó a expresarlos, puesto que legisló en una perspectiva que les impuso una política distinta a sus objetivos inmediatos, pero tampoco los ignoró. Es prueba de esto último que recogiera sus preocupaciones; principalmente aquélla referida a la prórroga de los beneficios del Certex.

## 6. *Algunas observaciones conclusivas*

El examen del Parlamento peruano como productor de leyes, a través de los casos escogidos, revela algunos rasgos de su actuación. Entre ellos, tres pueden ser destacados: la comprensión de la función de la ley que exhiben los parlamentarios; la negligencia en el desempeño de la tarea legislativa, y la relación entre mayoría y minoría, en la que aparece la presencia de los intereses particulares.

### *A. La comprensión de la ley*

El discurso y la práctica de los parlamentarios parecen corresponder a una visión de la ley como un instrumento omnipotente, del cual depende efectivamente la alteración de la realidad. Es difícil determinar si, en verdad, quienes desde el escaño proclaman los cambios que una ley —como la referida a la promoción industrial— tendrá así lo creen o si están tomando parte calculadamente en un juego en el que, sobre la base de una cultura popular legalista, intentan beneficiarse como hacedores de una transformación deseable. Que ésta luego no ocurra es algo que podrá ser imputado a otras causas, pero el diputado o el senador podrán decir que cumplieron con su obligación.

Sin descartar la intención de beneficiarse del juego, parecería que en alguna medida los parlamentarios participan de esa cultura que cifra en la ley expectativas desmesuradas. En los casos examinados apareció un cándido cambio de orden enumerativo en una frase, introducido por un parlamentario de izquierda con el presunto objetivo de que esa alteración, en una norma declarativa, revistiera alguna significación. En otra ley se adicionó un artículo destinado a establecer una “responsabilidad” imposible de determinar, como un inútil ademán de porfía acerca de la potencia de la norma legal.

Si, en efecto, las elites políticas y los parlamentarios, en particular, participan de esa concepción de la ley y sus efectos sociales, este rasgo constituye una limitación más o menos severa a los efectos de legislar. En esta tarea un punto de partida imprescindible es aquél desde donde se avizora cuánto puede hacerse mediante una nueva ley. Atribuir a este cometido alcances desmesurados respecto de la realidad conducirá a legislar de manera poco juiciosa y, como ha ocurrido con frecuencia en la historia del derecho latinoamericano, llevará a gestar leyes destinadas a ser incumplidas.

Al lado de esa tendencia debe notarse el recurso eventual a las vías parlamentarias para invalidar la acción gubernamental, que constituyó uno de los casos elegidos. Aunque no se trató de la gestación de una ley, se aprovechó el procesamiento legislativo —a través de comisiones— para evitar la ejecución de un contrato firmado por el Poder Ejecutivo. Puede hablarse, en este caso, de un uso instrumental de la vía legislativa con el propósito de bloquear una acción de gobierno.

### *B. Negligencia en el desempeño de la función*

Los casos examinados proveyeron una serie de evidencias acerca de un pobre desempeño del legislador peruano. La falta de información disponible en el momento de considerar un tema, la reiterada carencia de cifras al abordar asuntos que requerían de manera indispensable ser cuantificados y las limitaciones en materia de técnica legislativa —multiplicadas mediante la agregación de disposiciones apresuradamente preparadas— aparecieron una y otra vez.

Tal negligencia redundó en un vicio principal de la tarea legisladora: la desconsideración de los efectos de la ley en gestación. No saber —y, lo que es peor, no preocuparse por saber— los términos de la realidad sobre los que operará la futura norma inhabilita al legislador para anticipar las consecuencias de una modificación legal.

Planear una exoneración de impuestos sin conocimiento suficiente acerca de su probable cuantía —asunto que surgió en dos de los casos examinados— es una forma sumamente elocuente de mostrar la despreocupación del legislador por los efectos de su tarea. A esto hay que agregar, en un caso, el descuido en la preparación del texto legal que hizo impreciso quién era el sujeto beneficiario de la exoneración, asunto que en definitiva fue resuelto —indebidamente, desde un punto de vista técnico— mediante la reglamentación de la ley.

### *C. Mayorías, minorías y presencia de los intereses particulares*

En este rubro deben distinguirse dos aspectos. De un lado, en los casos examinados, las relaciones entre mayoría y minoría se perfilaron como fluidas y abiertas. En algunos de ellos la mayoría aceptó sin dificultad las propuestas modificatorias formuladas por la oposición. Detrás de esa dinámica no apareció de manera evidente —ni las entrevistas realizadas lo sugirieron— el abono de contrapartidas.

Dos circunstancias pueden matizar la importancia de este hallazgo. La primera se refiere al hecho de que las modificaciones aceptadas, generalmente, estaban referidas a cuestiones secundarias, carentes de trascendencia a los efectos del propósito principal de la ley. La segunda circunstancia explica la primera: la oposición careció, en el desempeño de su tarea, de la capacidad de plantear verdaderas alternativas a las propuestas

formuladas desde la mayoría o desde el Poder Ejecutivo. Desde esta carencia se limitó a hacer observaciones menores que pudieron ser asumidas sin dificultad por la mayoría.

El segundo aspecto a ser destacado consiste en el desdibujarse de las líneas partidarias, que apareció en varios de los casos, a los efectos de hacer lugar a la entrada de intereses particulares en el proceso de gestación de las normas. Tratándose de las exoneraciones tributarias y la erección de barreras de protección arancelaria, de la interpretación de la disposición constitucional sobre el canon y respecto del asunto del Gas de Camisea, las fronteras divisorias de mayoría y minoría mostraron porosidades. Voceros calificados de la minoría suscribieron posiciones del Poder Ejecutivo o endosaron sus proyectos, y líderes de la mayoría se apartaron de ella. En cada uno de esos casos, tomar posición de un lado del debate implicaba beneficiar a determinadas empresas; frente a esa posibilidad, las filiaciones políticas mostraron poca capacidad para obligar. Otras consideraciones o fuerzas debieron pesar en el ánimo de los legisladores para optar por formar en uno u otro lado del campo.

## II. LA PRODUCCIÓN DE LEYES EN ARGENTINA

### 1. *Ley 23.359 (1986)*

Esta norma legal dio a la Comisión de Concertación de Política Lechera (Cocopole), como organismo integrado por representantes de productores e industriales lecheros y del Estado, las funciones de establecer anualmente el monto de la producción lechera “base” destinada al consumo interno, y fijar, por consiguiente, el nivel límite respecto a la producción que se considerará “excedente”, y determinar los precios mínimos y obligatorios correspondientes a una y otra. Este segundo aspecto debe ser fijado por acuerdo unánime de los representantes del sector privado y, únicamente a falta de éste, será determinado por el Estado. La diferencia de precio entre una categoría y otra de la leche producida no beneficia al industrial —que debe pagar el precio mayor— sino que constituye un fondo (FOPAL) de subsidio a las exportaciones del sector.

Aunque, según ha podido establecerse, de las organizaciones empresariales del sector llegó, en setiembre de 1985, a la Cámara de Diputados (HCD) un proyecto de ley de contenido similar que, hecho suyo por al-

gunos diputados, no alcanzó a ser visto en el Pleno; el proyecto que finalmente se convirtió en ley fue remitido por el Poder Ejecutivo en abril de 1986; tres meses después fue sancionado con modificaciones menores y, luego de cuatro semanas, fue aprobado en el Senado sin discusión y por unanimidad. Fue promulgado como ley en setiembre de 1986.

### A. *El rol del legislador*

La información a la que se ha podido tener acceso coincide en que este proyecto fue alentado notoriamente por los empresarios organizados del sector, que reclamaron del Parlamento su pronta aprobación: “todas las entidades agropecuarias, junto a la Secretaría de Agricultura, fuimos a las comisiones de Agricultura y Ganadería de Diputados y Senadores, a explicarles la ley”, precisó Osvaldo Sarachu, de Coninagro, una de las empresas fuertes en el sector (*Entrevista*, 29 de junio de 1990). En igual sentido, la Comisión de Agricultura y Ganadería de la HCD recibió, entre el 4 y el 13 de junio de 1986, 146 telegramas de asociaciones de productores, de los cuales 142 solicitaban una pronta sanción del proyecto (*Chacra y Campo Moderno*, octubre de 1986).

La razón de esta posición empresarial es bastante obvia. Mediante el texto legal, el Estado encomendaba la fijación del precio de la leche al acuerdo entre los sectores empresariales directamente involucrados en la producción e industrialización lecheras. El Estado renunciaba así a intervenir, salvo cuando productores e industriales no llegaran a un acuerdo. Y éstos, mediante el mecanismo consagrado legalmente, recibían la facultad de abolir el rol del mercado en la fijación de precios.

Menos comprensible resulta que, de esta manera, el interés público —que en este caso es el del consumidor— no obtuviera representación dentro del mecanismo previsto por la norma. Esta observación fue formulada, durante el debate en la HCD, por el diputado Clérici, al sustentar su voto contrario al proyecto:

Siendo el consumidor el que va a pagar esta diferencia de precios, es notable que aquí tengamos un acuerdo que incluye al Estado, a la industria y a los productores, no estando representado el consumidor en ningún lugar. [...] con la aprobación de este proyecto de ley vamos a estar aquí oficializando un monopolio entre los productores y la industria; y no sólo eso: vamos a estar oficializando la entrega de dineros componentes de ese fondo

a las contadas industrias que estén en condiciones de exportar y que serán las únicas que se llevarán los beneficios de este fondo. [...Y el Estado,] que debería estar dedicando su tiempo y los dineros de los contribuyentes al bien común de nuestra sociedad, los invierte en el cuidado de los intereses de los particulares [...] (Éste es) un experimento en el que se convalida un monopolio y se excluye a los consumidores (*Diario de Sesiones*, 30 de julio de 1986, p. 2790).

El diputado Serralta manifestó una preocupación semejante:

La principal objeción que formulamos al proyecto en consideración reside en el abandono que supone de la tutela del bien común por parte del Estado. En el mensaje del Poder Ejecutivo se resalta que el fondo estará controlado “exclusivamente por representantes de la producción y de la industria... no habiendo ningún aporte del Estado como tampoco injerencia de éste en su conducción”. Ello a pesar de que el fondo se integra con aportes “exigibles colectivamente” que en definitiva pagará el consumidor (*Diario de Sesiones*, 31 de julio de 1986, pp. 2832 y 2833).

Sin embargo, y luego de apuntar que el proyecto de ley favorecería el proceso de concentración oligopólica existente, el diputado Serralta anunció que su bloque, el justicialista (peronista), votaría en favor del proyecto.

A los efectos de nuestro foco de interés, debe subrayarse que esta suerte de delegación de función hacia los intereses privados organizados no parece corresponder a un desempeño negligente de la labor parlamentaria. Por el contrario, entre los parlamentarios apareció explícitamente la idea de que éste venía a ser un caso de logro avanzado en el desarrollo de la función legislativa. Al sustentar el informe de comisiones al pleno del Senado, en el cual se solicitó la aprobación sin modificaciones del proyecto venido de Diputados, el senador Mazzuco subrayó que el proyecto “no hace otra cosa que recoger todo el espíritu y la letra de esta concertación intersectorial” (*Diario de Sesiones*, 28 de agosto de 1986, p. 2069).

En un sentido similar, pero en términos más comprensivos, el director de la Comisión de Agricultura y Ganadería de la HCD, ingeniero Gambetta, definió la tarea de esta comisión: “lo que se trata es de llegar a consensuar las partes que están en litigio” (*Entrevista*, 3 de agosto de 1990). De manera congruente, puesto que en este caso legislativo el consenso —entre aquellos intereses a los cuales la voluntad política circunscribió el litigio— existió con anterioridad a la tramitación parla-

mentaria, “en ambas cámaras nos dijeron exactamente lo mismo: «Si ustedes se han puesto de acuerdo en esto, nosotros no tenemos más que votar». Hicieron algunas preguntas y correcciones mínimas [...]. Eso fue una experiencia muy buena”, según testimonió Osvaldo Sarachu, analista económico de Coninagro (Entrevista, 29 de junio de 1990).

Al ser entrevistado quien en el momento de tramitarse la ley era director de Lechería en la Secretaría de Agricultura, ingeniero Capellini, advirtió la dificultad presente en un proyecto de ley a través del cual el Estado renunciaba a su función reguladora, en favor de los particulares:

Institucionalmente es una ley medio difícil de digerir porque el Estado pierde mucho control al decir que se pongan de acuerdo los productores e industriales. Se supone que está otorgando un monopolio del manejo a las dos partes. Se crea un oligopsodio: dos sectores fundamentales se están poniendo de acuerdo para fijar un precio. En economía, esto sería en contra del consumidor. No es cierto desde el punto de vista práctico (*Entrevista*, 24 de noviembre de 1989).

Para situar mejor su última afirmación, acaso resulte útil saber que de la función pública que desempeñaba el entrevistado pasó a ocupar una importante labor ejecutiva en la empresa SANCOR, la más importante del sector.

También es importante registrar que el Poder Ejecutivo había intentado, antes de enviar el proyecto al Parlamento, modificar un artículo del texto a fin de retener la fijación del precio del producto dentro de la competencia estatal: el intento “irritó a los dirigentes del agro” (*Clarín*, 15 de febrero de 1986) y el gobierno desistió de modificar el acuerdo previo.

Restringido el rol del Estado por iniciativa del Poder Ejecutivo suscrita en el proyecto y definido pasivamente el rol del legislador por los propios protagonistas, resulta difícil intentar una elaboración precisa acerca de la representación de intereses en este órgano del Estado. Si el Poder Ejecutivo recoge un acuerdo entre empresarios y lo transmite al Parlamento, que a su vez considera razón suficiente para convertirlo en ley el que refleje una transacción privada, es la imagen del *rubber stamp*, simple formalizador de pactos de intereses, la que parece corresponder mejor al papel del órgano legislativo del caso.

### B. *Los intereses representados*

El origen del proyecto puede ser situado en los representantes de productores e industriales lecheros que integraban la Comisión de Política Lechera, asesora de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. El interés de las asociaciones de productores consistía en encontrar un mecanismo de fijación de precios que asegurara a éstos una rentabilidad predeterminada y estable. De otra parte, el interés de las empresas lácteas era crear un fondo que subsidiara la exportación. El proyecto formulado permitía conjugar ambos intereses, al otorgar el manejo del precio a ambos sectores en conjunto y crear un fondo financiado, en definitiva, por los consumidores.

Sin embargo, si bien unos y otros concordaban en dejar fuera al Estado, el mecanismo del FOPAL hizo que las diferencias resurgieran. Esas diferencias fueron expresadas a lo largo del debate en el Pleno de la HCD, como objeciones a que un diferencial en el precio se trasladara al fondo para subsidiar exportaciones. Las objeciones provenían de los productores de cuencas pequeñas —es decir, no pertenecientes a la “pampa húmeda”—, con una menor rentabilidad y sin posibilidades de exportar. Una modificación introducida luego al artículo 21, para autorizar que se exceptuara a algunos productores de la obligación de cotizar al FOPAL, respondió en alguna medida a esta preocupación.

La discusión sobre la cotización al FOPAL no fue la única. Es que, pese a que el proyecto fue presentado en la discusión pública, conforme hemos visto, como fruto del acuerdo entre productores e industriales, el texto recibió, a lo largo del trámite parlamentario, diversas objeciones provenientes sobre todo de agrupaciones de productores. Entre las objeciones presentadas estuvo una que, puesta en aplicación la ley, adquirió pleno valor: el requisito de la unanimidad para el acuerdo sobre precios daría frecuente intervención al Estado en la fijación de los mismos.

En la reunión de la Comisión de Agricultura y Ganadería del Senado, realizada el 13 de agosto de 1986, de las diversas entidades convocadas varias expresaron desacuerdos parciales con el proyecto. Ello no obstante, se siguió usando la imagen de un proyecto que era fruto del acuerdo a las partes involucradas. Parece fuera de duda que el proyecto contó, en efecto, con el respaldo de las mayores organizaciones de productores y de las dos empresas industriales más grandes, que son las que exportan.

El otro aspecto que vale la pena subrayar en cuanto al manejo público del proyecto es que los interesados en que se aprobara la ley se valieron de los medios de comunicación para crear en la opinión pública un clima de crisis en el cual la aprobación de la ley, en los términos demandados, aparecía como la única vía de salida posible. Nuestro estudio de casos revela que éste es un recurso frecuente, especialmente utilizado por aquellos grupos de interés que pueden acceder con relativa facilidad a los medios de comunicación. Y que pueden valerse de él también con un signo negativo: en un clima de crisis la aprobación de un proyecto —contrario a esos intereses organizados— es presentada como un precipitante definitivo. Tanto cuando del proyecto se derivan beneficios como cuando de él vendrán perjuicios, según el criterio del empresariado, de la aprobación de la ley parece depender todo: el éxito o el fracaso empresarial, de acuerdo al caso.

### *C. Las irregularidades*

A lo largo de la tramitación parlamentaria surgieron varios elementos que pueden ser señalados como insatisfactorios, desde el punto de vista del procedimiento regular:

El primer intento de aprobar una ley sobre el tema —realizado en setiembre de 1985 y con un contenido similar al que en definitiva se adoptó— se produjo cuando el diputado Ingaramo y otros dos diputados de la Unión Cívica Radical (UCR) —presidente y secretario de la Comisión de Agricultura y Ganadería— hicieron suyo un texto alcanzado por el sector empresarial a la Comisión; preparado en la empresa SANCOR, según nuestros informantes. En el debate, el diputado Ingaramo sostuvo que este proyecto fue presentado por él y otros representantes el 26 de septiembre, habiendo logrado, en diálogo con la oposición, que el mismo figurara “en la orden del día de la sesión del 30 de septiembre, pero razones de tiempo impidieron su tratamiento” (*Diario de Sesiones*, 30 de julio de 1986, p. 2784). Sin embargo, el registro oficial de ingreso del proyecto a la HCD corresponde al 1o. de octubre (expediente 3027-D-85 TP 28/85). Esta irregularidad señala alguna precipitación por aprobar un proyecto que no había sido gestado ni procesado debidamente en la Cámara.

Ingresado a la HCD, el proyecto del Poder Ejecutivo fue remitido a cuatro comisiones para ser dictaminado. En el momento del debate en el

pleno se evidenció un problema de falta de firmas, por lo que no se contó formalmente con un dictamen, antes de proceder a la discusión y aprobación del proyecto.

En la aprobación del proyecto en el Senado se hizo manifiesto un claro desinterés por el mismo, que llevó a aprobarlo sin discusión e incluso sin fundamentación. El senador Mazzuco, miembro informante de la comisión sobre el proyecto, solicitó que el texto de su informe fuera incorporado al *Diario de Sesiones* sin pronunciarlo, lo que fue en efecto concedido.

Contrariamente a lo que ocurrió en Diputados, donde —conforme hemos mostrado— el proyecto mereció una discusión en la cual se dieron argumentos de importancia e interés, el Senado se limitó a dar su aprobación sin invertir tiempo en el contenido del texto que, con esta aprobación rápida, quedó listo para ser promulgado como ley.

Las diversas irregularidades parecen corresponder al hecho central de que el lugar de negociación y decisión acerca del tema no fue la institución parlamentaria. Limitada ésta a la responsabilidad de formalizar un acuerdo ajeno, las formalidades del trámite vieron disminuir su importancia.

## 2. *Proyectos de ley sobre impuesto a la tierra libre de mejoras (1985-1986)*

Entre 1985 y 1986 se produjeron siete proyectos de ley que, en diversas variantes, proponían gravar a los propietarios agrícolas con un impuesto a la tierra. Cinco de ellos tuvieron ingreso a la HCD y fueron archivados, en aplicación de la ley de caducidad, sin que las comisiones respectivas los dictaminaran ni el Pleno los debatiera y votara.

Del lado del radicalismo, el diputado Elizalde presentó (junto a otros diecinueve firmantes) un proyecto, el 27 de marzo de 1985, que recogía, en esencia, el contenido de un proyecto circulado previamente por Coninagro. Aunque un texto elaborado en la Secretaría de Hacienda tomó estado público en 1986, el proyecto definitivo del Poder Ejecutivo fue remitido a la HCD el 3 de abril de 1986. Del lado justicialista, el diputado Bárbaro y otros presentaron un proyecto el 16 de agosto de 1985; seis días después, el diputado Serralta y otros presentaron otro proyecto, y el 12 de junio de 1986 el diputado Druetta presentó un tercer texto.

El examen de este caso faculta a un análisis diferente al de los otros tres casos legislativos estudiados y, tal vez, permite iluminar mejor dos asuntos centrales: los diversos objetivos posibles en la presentación de un proyecto de ley y los varios recursos utilizados por quienes se consideran afectados por un proyecto, a efectos de bloquearlo.

#### A. *Para qué se presenta un proyecto*

Si seguimos la explicación dada por el diputado Elizalde (*Entrevista*, 30 de mayo de 1991), su proyecto fue presentado en cumplimiento de un planteamiento específicamente contenido en la plataforma programática de la Unión Cívica Radical, e incluso de un anuncio formulado por el presidente Raúl Alfonsín. Pero, según el autor, el proyecto no fue consultado previamente con el Poder Ejecutivo y, luego, no recibió el apoyo que era de esperarse, ni del Poder Ejecutivo ni del bloque radical. Según un ex funcionario de la Comisión de Agricultura y Ganadería de la HCD, el proyecto “no tenía apoyo político” y, en consecuencia, “ni se llegó a estudiar” (*Entrevista* a Daniel Pastor Merlo, 10 de julio de 1991).

Es cierto que los contenidos programáticos del radicalismo —formulados con ocasión de la campaña electoral de 1983— incluían un impuesto a la tierra, aunque el sentido —de favorecer al productor y desalentar la especulación con la tierra mediante el dejarla sin cultivar— no era el mismo que el contenido en el proyecto de Coninagro, presentado por el diputado Elizalde de la HCD, que proponía el impuesto como sustituto de la totalidad de los impuestos directos vigentes, y se aplicaría sobre el valor de mercado de la tierra. Un impuesto a la tierra libre de mejoras, como anticipo de los impuestos a las ganancias y a los capitales, y que no castigara la eficiencia o la inversión, había sido anunciado a fines de 1984, dentro del Programa Nacional Agropecuario que el gobierno abandonó posteriormente —bajo una fuerte presión de los gremios empresariales del sector— y no llegó a ser aplicado. En ese momento, para el gobierno había cobrado predominancia el objetivo fiscal del impuesto, dadas las dificultades presupuestarias de su gestión (Nun y Lattuada: 1991).

La otra versión posible respecto a la introducción del proyecto Elizalde guarda relación con la similitud existente entre su contenido y el del proyecto Coninagro y con la oportunidad de la presentación. Coninagro había planteado a los bloques parlamentarios —y no a las comi-

siones, por lo que no hay registro legislativo de este hecho— un proyecto de impuesto definido en los mismos términos que luego incorporó el proyecto Elizalde (*Entrevista* a Osvaldo Sarachu, 29 de junio de 1990). En marzo de 1985, el gobierno del presidente Alfonsín negociaba con Coninagro a fin de que esta entidad no participara en el paro agropecuario que para ese mes impulsó principalmente la Sociedad Rural Argentina (*Entrevista* al diputado Serralta, 28 de noviembre de 1985). El proyecto Elizalde ingresó a la HCD en la semana en la cual se produjo el paro, y Coninagro no tomó parte en él.

El proyecto que presentó el Poder Ejecutivo en abril de 1986 proponía el impuesto como una medida de emergencia, durante cinco periodos fiscales, que debía calcularse sobre el valor de mercado de la tierra libre de mejoras y operar como pago a cuenta del impuesto a las ganancias y el impuesto sobre los capitales. Diversos entrevistados indicaron que el impuesto formaba parte de los compromisos del gobierno con los organismos internacionales que supervisaban la marcha de la economía argentina. Un ex asesor del diputado Elizalde recordó que el Banco Mundial había planteado este impuesto como requisito para el otorgamiento de créditos (*Entrevista* a Gustavo Altinier, 4 de junio de 1991). Con más detalle, el ingeniero Jorge Elustondo, importante funcionario gubernamental en ese momento, explicó que el Poder Ejecutivo “engancha el crédito del Banco Mundial y sus desembolsos contra la presentación en el congreso del impuesto a la tierra libre de mejoras; el segundo tramo se iba a desembolsar cuando el Poder Ejecutivo Nacional promulgara el impuesto. Éste era un reaseguro que nosotros habíamos tomado” (*Entrevista*, 31 de julio de 1991).

Ese testimonio introduce cierta ambigüedad acerca de quién era el principal interesado en aprobar el impuesto: el Banco Mundial, que lo imponía como requisito, o el Poder Ejecutivo, que “enganchaba” el proyecto como condición impuesta desde el exterior, a fin de legitimarlo ante los afectados. Esta segunda interpretación aparece debilitada, en primer lugar, por las declaraciones efectuadas —dos meses antes de la presentación del proyecto del Ejecutivo al Congreso— por el presidente de la Sociedad Rural Argentina, Guillermo Alchourón, “visiblemente eufórico” luego de entrevistarse con el presidente Alfonsín, en el sentido de haber seguridad de que no se aplicará el impuesto a la tierra libre de mejoras; afirmación no desmentida luego por el gobierno (*La Razón*, 31 de

enero de 1986). El otro elemento que corre en contra de la interpretación que atribuye al gobierno la voluntad política de sacar adelante el impuesto es la falta de gestiones y de presión por parte de la mayoría radical en el Parlamento, respecto a la tramitación misma del proyecto.

Los proyectos presentados del lado justicialista parecen explicarse como reacciones a los planteamientos formulados desde la orilla radical. El diputado Bárbaro y otros plantearon, en agosto de 1985, un proyecto de impuesto que grava la renta neta potencial normal y reemplaza al impuesto a las ganancias, en términos idénticos a los dispuestos por la Ley 21.399 promulgada en 1973 y derogada en 1976, sin que hubiera sido puesta en aplicación, en razón de su falta de reglamentación. El proyecto ingresó a la HCD el 16 de agosto de 1985, cuatro meses y medio después que el proyecto Elizalde.

Seis días después del proyecto Bárbaro, el diputado Serralta presentó otro proyecto, en el cual el impuesto a la tierra no sustituye a otros impuestos. La razón de su presentación —que probablemente puede extenderse al proyecto Bárbaro— fue dada por el propio autor: si el oficialismo presentó un proyecto sobre el tema, “nosotros también teníamos que presentar el nuestro” (*Entrevista* a Miguel Serralta, 28 de noviembre de 1985). No quedó explicado, sin embargo, porqué el justicialismo presentó dos proyectos sobre el mismo tema en una semana y porqué el diputado José Luis Manzano firmó ambos.

Finalmente, el 12 de junio de 1986 —esto es, dos meses después de ingresado el proyecto del Poder Ejecutivo— se presentó a la HCD el proyecto del diputado Druetta, vinculado a los reclamos de la entidades gremiales del sector agropecuario. El impuesto, en este caso, grava el valor de mercado de la tierra libre de mejoras, sustituye los impuestos existentes —excepto el impuesto a las ganancias— pero elimina el carácter progresivo presente en el impuesto inmobiliario.

Si bien los tres proyectos que el justicialismo opositor presentó en menos de un año pueden explicarse por la necesidad de ofrecer alternativas a los planteamientos de la mayoría gobernante, no parece sencillo explicar por qué se buscó este objetivo mediante tres proyectos de orientación distinta. Acaso ayude en la búsqueda de una respuesta tener presente “las ambivalencias ideológicas que existen dentro de los partidos” (*Entrevista* a Jorge Elustondo, 31 de julio de 1991). Pero el carácter múltiple —y, en consecuencia, diverso— de la respuesta de oposi-

ción sugiere las dificultades para caracterizar a la institución partidaria como procesadora de intereses organizados.

### B. *Cómo se bloquea un proyecto de ley*

Nun y Lattuada (1991) recuerdan que, tiempo atrás, existían coincidencias programáticas entre el radicalismo y el justicialismo, respecto a este tipo de impuesto. Sin embargo, nos encontramos con la paradoja de cuatro proyectos sobre el tema que fueron presentados y no recibieron trámite parlamentario, muy probablemente debido a que sus autores no buscaban, en rigor, su aprobación, y un quinto proyecto, presentado por el Poder Ejecutivo, que fue bloqueado luego de llegar al Congreso. De allí que la exitosa acción de los grupos de la sociedad civil involucrados en este caso merezca mayor atención.

A lo largo de nuestro análisis del caso pudimos distinguir hasta cuatro recursos diferentes, empleados por los sectores interesados en trabar el (los) proyecto (s) de ley. El orden que se sigue al examinarlos no es cronológico y debe tenerse en cuenta que, probablemente, la clave del éxito en resistir el intento legislativo reside en el uso simultáneo de estas diferentes vías.

El primer tipo de recurso corresponde a la acción capaz de constituir un ambiente de malestar del cual se hace responsable a la intención que porta el proyecto cuestionado. “En la Argentina hay que usar diferentes métodos de presión”, reflexionó Arturo Navarro, presidente de Confederaciones Rurales Argentinas (*Entrevista*, 6 de agosto de 1990), y detalló:

Quando hubo un problema de ideología, acá se hizo el “camionetazo” Se lo hizo el sector confederado —CRA, la entidad mayoritaria en este caso— a Alfonsín. Los productores en camioneta se metían en Buenos Aires. Ahí se dio cuenta el gobierno que la ideología que habían puesto dentro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca no iba.

El mismo recurso fue considerado por René Bonetto, vicepresidente de la Federación Agraria Argentina, como:

una manifestación de protesta muy marcada cuyo motivo aparente era protestar contra la situación en la cual estaba el sector —esto fue el motivo convocante—. Se quería hacer una demostración de fuerza para abortar

proyectos que volvían a tener contenido social, [que buscaban] legislar para aspectos fundamentales en la actividad y que estaban en el Congreso en esa circunstancia. Se trataba del impuesto a la tierra y todo el Programa Nacional Agropecuario (*Entrevista*, 14 de julio de 1990).

En el mismo rubro deben ser ubicados los paros de protesta del sector; en particular, el realizado el 21 de abril de 1986, que obviamente contestó el proyecto del Poder Ejecutivo, recibido dos semanas antes en la HCD. En este caso, las cuatro entidades gremiales del sector —aunque cada cual invocaba diferentes razones— coincidieron en la medida de fuerza contra el proyecto.

El segundo tipo de recurso es la tarea de persuasión llevada a cabo a través de los medios de comunicación y, en especial, de la prensa escrita. En el caso que examinamos, los sectores afectados por el proyecto, “tienen un peso muy grande por su presencia en los medios de comunicación”, según apuntó Jorge Elustondo al reconstruir lo ocurrido con el proyecto en el Parlamento (*Entrevista*, 31 de julio de 1991). Desde esa presencia, se libró una batalla muy dura contra los objetivos —efectivos o presuntos— del proyecto de impuesto a la tierra, con resultados que llevaron a la dirigencia política “a convencerse de que no es posible hacer algo sin la anuencia de estos sectores” (*idem*).

En buena medida, la campaña de comunicación se valió de una de las debilidades patentes en los proyectos presentados: la falta de información. Es decir, el manejo parlamentario careció de datos, estadísticas y estimaciones respecto a la situación efectiva y potencial del sector agropecuario, que debía ser gravado con el impuesto propuesto. Sobre esta falencia, la campaña en los medios propuso una visión determinada del sector, a partir de la cual debía resultar gravemente afectado por el proyecto.

Tal visión aparece desarrollada por la Sociedad Rural Argentina (*El impuesto a la tierra. Análisis crítico*, Buenos Aires, 1985) en un escenario donde el país aparece habiendo perdido ventajas comparativas y los precios internacionales de sus productos agropecuarios se hallarían en caída constante; hechos externos —y ajenos a la voluntad de los productores— que se convierten en determinantes de una reducción del área sembrada y de los rendimientos unitarios. El sector era retratado así como víctima de un conjunto de factores objetivos que llevaban al decaimiento de su rentabilidad.

Desde ese diagnóstico general, algunos medios de comunicación tomaron parte en la campaña publicitaria de rechazo del proyecto, reproduciendo y desarrollando los argumentos de quienes se oponían al mismo. Como contrario a la búsqueda de una mayor productividad es caracterizado por un editorial de *La Nación* (22 de abril de 1985). Como inconducente aparece en otro editorial, dado que la “rentabilidad de las empresas agrícola-ganaderas [...] no ha tenido rendimientos superiores al 5%. Actualmente los rendimientos económicos son mucho menores y prácticamente inexistentes para la ganadería y los productores regionales” (*La Nación*, 15 de febrero de 1986). Cuando el proyecto del Poder Ejecutivo estaba en debate, no se vaciló en extremar la argumentación: “Se teme también [...] que el tema se vaya tiñendo de francas connotaciones ideológicas, conducentes a terminar en una forma agraria basada en la subdivisión de tierras” (*idem*).

Los ejemplos citados ilustran un clima creado por los intereses afectados por el proyecto a través de los medios de comunicación. Ese clima atendía a dos necesidades; una, de largo aliento, era la de crear en la sociedad condiciones favorables a aquellos intereses que buscan su mejor defensa; otra, inmediata, era la de producir el ambiente social adecuado para desarrollar eficazmente el despliegue de instrumentos a ser utilizados de manera directa sobre el ámbito parlamentario.

El tercer tipo de recursos se esgrimió, precisamente, en el Parlamento y buscaba definir la posición de los parlamentarios en las comisiones responsables de dictaminar el proyecto. Los representantes de las entidades gremiales ofrecieron a los propios parlamentarios los argumentos de aquellos intereses afectados por el proyecto. Pero un tono de confrontación y hostilidad —con abucheos y silbidos— fue el elegido por esos representantes, según recordó un empleado de la comisión de la HCD (*Entrevista* a Daniel Pastor Merlo, 25 de julio de 1986). En el Senado, el planteamiento de los gremios empresariales fue de rechazo y descalificación de la propuesta, al punto que no se dejó ninguna posibilidad de negociación o acuerdo, según recordó el presidente de la comisión respectiva, el senador Mazzuco (*Entrevista*, 2 de julio de 1986). De otro lado, a las comisiones llegaron numerosos telegramas de oposición al proyecto, enviados por las asociaciones locales de productores, a las cuales —a través de los canales internos de los respectivos gremios— se les había transmitido una imagen determinada del proyecto.

“El productor, que le hacía bien el impuesto porque iba a pagar menos, creía que no: «me van a robar todo». Creían que era «comisionista» [...] [en la Sociedad Rural Argentina] decían «sovietizante» (*Entrevista* a Daniel Pastor Merlo, 10 de julio de 1991).

Respecto al Parlamento, nuestro análisis no pudo precisar el significado de la negativa dada por la oposición a una moción de preferencia, en favor del proyecto del Poder Ejecutivo, planteada por la mayoría en octubre de 1986 en el pleno de la HCD. Sobre una confusión existente acerca de si se había dictaminado o no el proyecto por una de las comisiones informantes, el diputado Matzkin anunció que el bloque justicialista votaría en contra de la preferencia, con lo cual ésta no alcanzó los necesarios dos tercios. No fue posible establecer si esta negativa correspondió también a una presión de los gremios empresariales o si más bien expresó una negociación frustrada o insuficiente entre los dos bloques principales del Parlamento.

En este caso legislativo aparece un cuarto tipo de recurso, cuya única fuente es el testimonio de uno de los funcionarios que intervinieron en el caso: el ingeniero Jorge Elustondo (*Entrevista*, 31 de julio de 1991). Según esta versión, el “enganche” existente entre el impuesto a la tierra propuesto por el Poder Ejecutivo y los créditos ofrecidos por el Banco Mundial —que hemos examinado antes— fue roto mediante la intervención del presidente de una de las entidades gremiales interesadas en bloquear el proyecto:

El presidente de la Sociedad Rural Argentina —que se había transformado en el más ortodoxo de los alfonsinistas y en el más radical de los radicales— gestiona, junto al secretario de Agricultura, frente al Banco Mundial, que se levante esta cláusula; y en una reunión que fue muy dura, en los sectores de decisión del Banco Mundial, levantan esta restricción. Se produce el desembolso [del crédito] y ahí cae definitivamente el impuesto a la tierra [...]. Esto fue en el 87 y se produce por el cambio de alianzas.

Según esta versión, el recurso final utilizado por los opositores al proyecto habría contribuido a despejar la “restricción externa” que el gobierno había recibido —o se había procurado, según la versión que se elija—, con el fin de eliminar la amenaza que para ellos suponía el impuesto a la tierra.

### 3. *Leyes 23.544 / 23.545 / 23.546 (1987)*

Este paquete de tres leyes forma parte de un conjunto de siete leyes laborales que el Poder Ejecutivo nacional sometió al Parlamento cuando el presidente Alfonsín había encargado el Ministerio de Trabajo a un dirigente sindical de militancia justicialista. La propuesta contenida en los tres dispositivos fue el tercer intento encaminado a sustituir las normas dictadas durante el gobierno militar (1975-1983), que suspendieran la vigencia de la Ley 14.250, normativa de la negociación y convención entre trabajadores y empleadores a través de comisiones paritarias.

En setiembre de 1984, la Ley 23.126 —expresión de transacción entre los dos partidos mayoritarios, aprobada sin debate en el Parlamento— había fijado el plazo de un año para regularizar la negociación colectiva. A este fin, y antes de vencerse tal plazo, el gobierno presentó, en septiembre de 1985, un proyecto de ley que no fue aprobado; en agosto de 1986 sometió otro que, pese a una intensa negociación, tampoco obtuvo aprobación.

En junio de 1987 el gobierno giró a la HCD un paquete de siete leyes laborales. Las tres leyes que aquí son analizadas se refieren a la negociación y la convención colectiva. La primera incorporó a la legislación nacional el Convenio 154 de la OIT, referido al tema; la segunda sustituyó a la Ley 14.250 como Ley de Convenciones Colectivas, y la tercera reguló el procedimiento de la negociación colectiva.

#### *A. El trueque, clave del acuerdo parlamentario*

El procesamiento de estas leyes indica, como en otros de los casos estudiados, que los proyectos integrantes del “paquete legislativo” se convirtieron en leyes como resultado de una negociación política entre las dos fuerzas mayoritarias en el Parlamento: radicales y justicialistas. Aunque varios de nuestros entrevistados se refirieron al acuerdo de manera imprecisa, en una publicación de la época hallamos una indicación directa sobre los términos del trueque que permitió un tratamiento expeditivo del conjunto de leyes laborales. Esto fue posible gracias “a la firme determinación peronista de presionar al gobierno para que se tratara sobre tablas el conjunto de leyes laborales. A cambio de ello, el bloque Unidad (peronistas ortodoxos) prometía dar quórum para que pudiera considerar-

se la obediencia debida”.<sup>3</sup> El diputado Triaca, de ese sector justicialista, precisó a los periodistas: “Nuestro bloque estaba dispuesto a dar quórum para el tratamiento de la ley de obediencia debida, pero entendemos que Alfonsín debe ir a Ginebra [a una reunión de la OIT] con las leyes laborales aprobadas y así lo habíamos conversado con él” (*La Nación*, 5 de junio de 1987). En la misma nota periodística se dejó constancia de igual posición en el otro sector del justicialismo, cuyo líder, el diputado Manzano, amenazó con que “si no se llegaba a un acuerdo, los justicialistas no darían quórum para el tratamiento de obediencia debida (*sic*)” (*idem*).

La publicación, hecha al día siguiente de ser girados los proyectos al Congreso por el Ejecutivo identificaba así el intercambio político situado en la base del tratamiento legislativo a ser dispensado a los mismos. Si el interés de la representación parlamentaria peronista, en la oposición, era la aprobación de estas leyes sin dilaciones, la del gobierno radical consistía en la pronta aprobación de la ley que —a menos de dos meses de la rebelión militar de Semana Santa— intentaba poner fin a los planteos castrenses, a través de una exoneración de responsabilidad respecto a las violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra sucia, mediante la fórmula de la “obediencia debida”, que dejaría fuera de procesamiento a la mayoría de los oficiales que hasta ese momento eran judicialmente considerados como presuntos responsables de las mismas.

A los efectos de subrayar que el recurso del trueque parlamentario es regularmente utilizado en Argentina, interesa observar que el mismo mecanismo de intercambio fue usado, por ejemplo, con ocasión del tratamiento de la Ley de Presupuesto Nacional en 1984, cuando “el justicialismo, se negaba a aportar sus votos para dicho tratamiento si, a cambio, los radicales no «destrababan» el tratamiento de diversas iniciativas que los justicialistas consideraban que habían sido demoradas”, varias de ellas de orden laboral. El acuerdo fue alcanzado también en esa ocasión, aunque la ley resultante de las demandas del justicialismo (Ley 23.080) fuera parcialmente vetada luego por el Ejecutivo (Thompson, 1988: 54).

<sup>3</sup> Tratar “sobre tablas” significa, en la práctica parlamentaria argentina, la admisión a debate en el Pleno de un proyecto que no ha sido dictaminado por una comisión. La ley “de obediencia debida” estableció como eximente de responsabilidad penal, en casos de violaciones de derechos humanos, el haber seguido órdenes dictadas por el militar que era superior jerárquico. Décadas después fue derogada.

Durante el debate del caso que aquí se examina, el diputado Garay —un no integrante de los bloques mayoritarios—, al objetar el tratamiento “sobre tablas” de los proyectos integrantes del paquete laboral, se refirió —en el curso de la sesión de su cámara en la que se aprobaron los proyectos en general— al uso del trueque como mecanismo propio, en los hechos, de la mecánica parlamentaria, y solicitó a radicales y justicialistas “evitar que la asistencia recíproca que ocasionalmente se brinda para la aprobación de algún proyecto termine redundando en detrimento de la democracia y del sentido republicano que debe animar a cada ciudadano a fin de que se enriquezca la visión que el pueblo debe tener de sus gobernantes y del Poder Legislativo” (*Diario de Sesiones*, 18 y 19 de junio de 1987, p. 1878).

El diputado se refería tanto a la no explicada urgencia que se pretendía dar al trámite legislativo de los proyectos como a las “desprolijidades” —a ser examinadas más adelante— que solicitaba subsanar antes de aprobar el pedido presentado por los radicales y respaldado por los justicialistas, de pasar a tratar los proyectos sin que existiera respecto a ellos un dictamen de comisión.

En lo que se refiere a la urgencia —que la mayoría radical y justicialista no logró justificar en el curso de la sesión— es de presumir que correspondiera, en rigor, al proyecto correspondiente al otro extremo del acuerdo pactado entre los dos grandes partidos: la ley de obediencia debida, formulada por el Poder Ejecutivo. En efecto, esta ley había resultado de urgente aprobación para el gobierno —debido a las dificultades políticas derivadas de las citaciones judiciales a los militares que habrían de ser exonerados de responsabilidad según el texto de la ley— y como tal había sido sancionada por el Senado el 28 y el 29 de mayo del mismo año, y por la HCD el 4 de junio, el mismo día en que ingresaban a esta cámara los proyectos laborales y apenas unos días antes de que ésta los considerara.

En cuanto a las irregularidades, el diputado Stolkiner afirmó respecto a los proyectos: “Por mi parte, no me opondré a su tratamiento sobre tablas, pero solicito que previamente se arbitren los recursos necesarios para que antes de pasar a tratar cada uno de los despachos los diputados contemos con una copia del texto modificado, a fin de tener conciencia de lo que vamos a votar” (*idem*).

El señalamiento revela que, logrado el acuerdo de “asistencia recíproca” entre los dos partidos mayoritarios, la HCD se aprestaba a otorgar a los proyectos un trámite sumario sin que sus miembros conocieran el texto de los mismos. Al rechazar los reparos del diputado Garay, el diputado Jaroslavsky ofreció una reveladora visión acerca del juego parlamentario entre la mayoría conformada por los dos grandes bloques parlamentarios y la minoría integrada por los partidos restantes:

en un cuerpo colegiado como éste las decisiones son adoptadas —en virtud de su esencia republicana— por las mayorías que lo integran legalmente. De manera que oponerse a esas decisiones adoptadas por la mayoría pareciera importar la precisión de lanzar una acusación de totalitarismo contra una decisión democrática, partiendo desde una postura que evidentemente sí es totalitaria (*idem*).

Convertido el acusador en acusado, el diputado Garay intentó sintetizar su protesta en términos del reclamo de fondo en esta discusión: “la sensatez y el sentido común hacen que la mayoría deba escuchar y respetar a las minorías”. Ante esa argumentación, la presidencia de la HCD (diputado Pugliese) cerró el debate con una aleccionadora observación: “Llegará un momento en que usted pueda representar a la mayoría y quizás haga lo mismo” (*ibidem*, p. 1879).

Dos aspectos quedan, pues, de manifiesto en este rubro del análisis. De una parte, el intercambio entre los dos bloques parlamentarios mayoritarios es el que motoriza el tratamiento de los proyectos. De otra, los derechos de las minorías no integrantes del acuerdo son reducidos a una mínima expresión, una vez alcanzado el mismo.

### B. *El lugar de negociación no es el Parlamento*

La información de prensa publicada durante el tratamiento parlamentario y algunas de las entrevistas efectuadas coinciden en que la negociación de los proyectos bajo análisis no tuvo lugar en el Parlamento y que los parlamentarios participantes en la misma actuaron de modo similar al de los apoderados, esto es, en consulta permanente y directa con los dos grandes interlocutores de la negociación: la Confederación General del Trabajo (CGT) y el Poder Ejecutivo.

El intento previo del Ejecutivo de que el Parlamento legislara sobre la materia —conocido como el proyecto Caro— había logrado, en 1986, que se produjera un dictamen de la Comisión de Legislación del Trabajo y que la HCD fijara fecha para abocarse a su tratamiento; pero una vez rechazado el proyecto por la CGT los legisladores justicialistas y sus aliados del Partido Intransigente negaron quórum a la Cámara para el tratamiento respectivo (*La Nación*, 10 de enero de 1987). Acaso esta experiencia reciente, más la incorporación al cargo de secretario de Trabajo del dirigente sindical justicialista Carlos Alderete —perteneciente a una de las dos tendencias en las cuales se hallaba dividido el justicialismo—, aconsejaron al gobierno radical proceder a una negociación directa, cuyos resultados deberían ser formalizados luego por el Parlamento.

Desde la negociación del proyecto Caro, previo al paquete laboral que es materia de este análisis —que tuvo lugar entre mediados de 1986 y comienzos de 1987—, ocurrió que, si bien formalmente la discusión y negociación sobre el texto tuvo lugar en la Comisión de Legislación del Trabajo de la HCD, su presidente, el diputado Terrile, realizaba permanentes consultas con la Secretaría de Trabajo y el Ministerio de Trabajo, mientras que los legisladores justicialistas hacían lo propio con la CGT, según informó la prensa en esa oportunidad. El diputado Osvaldo Borda, del justicialismo, declaró en un momento de ese proceso: “veremos la nueva propuesta del oficialismo y consultaremos con los cuerpos orgánicos de la CGT. No hay que olvidar —dijo por último— que la mayoría de los diputados peronistas somos de origen gremial y debemos consultar a la central obrera” (*La Prensa*, 11 de marzo de 1987).

Finalmente, el proyecto fue retirado del Congreso por el Ejecutivo y la negociación sobre el tema continuó en el Ministerio de Trabajo, con el sector sindical conocido como el Grupo de los 15. De este sector formaba parte el líder sindical Carlos Alderete, quien asumió luego el cargo de ministro de Trabajo y que, como tal, envió “a Carlos Becerra, secretario general de la Presidencia, un paquete de proyectos acordados entre los abogados del Ministerio de Trabajo y los asesores de la CGT” (Thompson, 1988: 65). Una publicación periodística añadió, en esa negociación, la presencia de funcionarios del Ministerio de Economía (*La Nación*, 21 de abril de 1987). Este paquete era el de las siete leyes laborales, dentro de las cuales se hallaban las tres referidas a negociación y convenciones colectivas. El ministro de Trabajo hizo saber al presidente Alfonsín que de

no enviarse el paquete al Parlamento para su aprobación la CGT no concurriría a la reunión anual de la OIT y denunciaría ante esa organización la violación, por el gobierno, de las convenciones sobre libertad sindical y convenios colectivos (*La Gaceta*, 24 de mayo de 1987). Probablemente en este momento se produjo la negociación en la cual el gobierno aceptó enviar al Parlamento las leyes laborales a cambio de obtener quórum para la ley de obediencia debida.

Quienes se habían puesto de acuerdo en los contenidos eran funcionarios de Trabajo y Economía y dirigentes de la CGT. Cuando, posteriormente, surgieron serias discrepancias respecto a algunas de las disposiciones contenidas en los proyectos —cuyo detalle y significado examinaremos en el siguiente párrafo— se hizo explícito a lo largo del debate en el Pleno que con la presencia del diputado Terrile, presidente de la Comisión de Legislación del Trabajo, la negociación central efectivamente había tenido como actores principales a funcionarios gubernamentales y personeros de la CGT. Según el diputado Borda: “en esa reunión de la CGT se fueron reformulando los distintos artículos; algunas de las modificaciones han sido de forma y otras de fondo; muy de fondo, diría yo” (*Diario de Sesiones*, 18 y 19 de junio de 1987, p. 1922).

El acuerdo general y el desacuerdo sobre algunos aspectos específicos fueron discutidos y perfilados fuera del Parlamento. No sólo fuera del Pleno sino también de las comisiones, pues si bien el presidente de la comisión correspondiente estuvo presente en esas negociaciones, puede decirse que su rol —ante protagonistas carentes de mandato parlamentario— debió ser el de dar una suerte de fe notarial respecto a lo pactado, para ser trasladado luego a la necesaria formalización en la vía parlamentaria.

Este carácter, de una mera formalización solemne, vino a otorgar al paso de los proyectos por el Parlamento ciertos rasgos que devaluaron la escena parlamentaria. Se ha aludido antes a lo ocurrido cuando, solicitado el tratamiento sin dictamen de comisión para el conjunto de proyectos laborales por el diputado Terrile, presidente de la Comisión de Legislación del Trabajo, el diputado Garay objetó: *i)* no haberse ofrecido “las razones de urgencia que le darían lugar”; *ii)* haberse hecho lugar a una moción de preferencia en la Cámara “sin que sus miembros hubieran leído esos proyectos”; *iii)* haberse frustrado el día anterior la sesión de comisión donde debían despacharse los mismos; *iv)* haberse enterado “por

medio de la prensa de que a estos proyectos se les había introducido modificaciones extramuros del Parlamento”, luego de ingresados al mismo, y v) que “hasta el día de la fecha no hemos podido conseguir el texto de esas modificaciones, pese a reiteradas gestiones en ese sentido”.

Garay concluyó: “se ha adoptado un trámite absolutamente desprolijo y una actitud que habla en contra de la labor legislativa” (*ibidem*, pp. 1877 y 1878). Como se ha indicado, un diputado de la mayoría calificó de “totalitaria” su reclamación, y el diputado Terrile descalificó la objeción de Garay como propia del “pensamiento de un liberal que rechaza este tratamiento de un conjunto de proyectos enmarcados en la justicia social” (*ibidem*, p. 1879). La discrepancia ideológica fue así utilizada como coartada para exonerar a la cámara de la obligación de un tratamiento responsable del proyecto.

El manejo extraparlamentario de la negociación y el acuerdo hacen inteligible la actitud, en apariencia descuidada, en el manejo de los proyectos en el recinto. Al fin y al cabo, se trataba de cumplir un trámite de formalización; a este efecto, que cada uno de los diputados pudiera conocer el texto a ser aprobado e intervenir sobre él resultaba irrelevante. El diputado Clérico —ajeno a los dos bloques mayoritarios— reclamó inútilmente “disponer del mismo tiempo que insumió aquel [el Poder Ejecutivo] en sus conversaciones con la Confederación General del Trabajo para analizarlos [los proyectos] y para oír las mejores y más profundas opiniones”, reclamo que formuló en nombre de la obligación de “asumir nuestra función con un mínimo de responsabilidad” (*ibidem*, p. 1881). El pedido fue desoído y la Cámara acordó el tratamiento sobre tablas de los proyectos, en las condiciones denunciadas por los diputados excluidos del acuerdo que hizo posible su presentación ante el Pleno.

Notarios o apoderados respecto a quienes sí contaron con poder de negociación y decisión real sobre los textos, los parlamentarios dieron su aprobación a las leyes examinadas. En prueba del rasgo de mera forma, esto es, sin participación en el fondo del asunto, que tuvo el trato parlamentario de los proyectos, en el Senado la aprobación se produjo sin debate; lo mismo hubo de ocurrir cuando los proyectos volvieron a la HCD para su revisión, dadas las modificaciones que el Senado introdujo en ellos y que veremos a continuación.

### C. *Un incumplimiento con salida imprevista*

La negociación, que aparentemente había logrado culminar tan exitosamente el acuerdo de los dos grandes partidos acerca de este conjunto de leyes, conoció un punto muerto en relación con una de las principales preocupaciones del gobierno: el impacto de los aumentos salariales sobre la inflación. Desde septiembre de 1985, cuando el gobierno envió al Parlamento un proyecto de ley de convenciones colectivas antes de que entrara en vigencia el plazo de un año establecido por la Ley 23.126 para el restablecimiento de las convenciones colectivas de trabajo, apareció el objetivo del Ejecutivo: el proyecto excluía de la negociación la discusión salarial. Por esta razón, la CGT y otros sectores sindicales rechazaron el proyecto (*Clarín*, 14 de agosto de 1985), destinado a cerrar el paso a aquello que el gobierno percibía como un frente de amenazas contra la reforma económica intentada por él. Como el proyecto no prosperó en el Parlamento, gracias a la oposición sindical, el gobierno dictó un decreto, en noviembre de 1985, que restableció la posibilidad de discutir las cláusulas no salariales contenidas en los convenios colectivos (Thompson, 1988: 55).

En el proyecto Caro, de agosto de 1986, el mismo tema apareció a través de una fórmula según la cual en circunstancias de emergencia económica el Ejecutivo “podría adoptar medidas —por un máximo de dieciocho meses en un periodo de treinta y seis— que produjeran efectos” sobre los términos pactados en los contratos colectivos. Concretamente, el gobierno “podría fijar pautas indicativas que sirvieran de referencia a las partes negociadoras: limitar el crecimiento de los salarios [...] imponiendo topes máximos y límites mínimos” e intervenir sobre otros aspectos de las cláusulas salariales ya pactadas (Thompson, 1988: 60). Esta pretensión gubernamental fue la que probablemente generó la mayor resistencia sindical y contribuyó decisivamente a que el proyecto no fuera aprobado.

Tratándose de los proyectos de ley aquí sujetos a análisis, el tema volvió a aparecer, aunque de manera confusa. Según una versión periodística, durante la negociación se acordó que “la emergencia económica se transformaría en una delegación transitoria al Poder Ejecutivo para establecer límites a la negociación salarial [...]. El acuerdo tácito contemplaba un mínimo de seis meses con negociaciones limitadas” (*La Nación*,

14 de junio de 1987), y, en caso de suspenderse la negociación salarial, a cambio operaría una indexación de los salarios a la inflación. Sin embargo, el texto de lo que vendría a ser la Ley 23.546, en la versión ingresada a la HCD, no trajo plazo para la intervención estatal ni la cláusula de indexación de los salarios; los artículos 10 al 14 contenían, en la sección de la ley titulada “Disposiciones transitorias”, facultades similares a las que había previsto el proyecto Caro, pero sin plazo alguno, aunque la redacción aludía reiteradamente al carácter transitorio de esta facultad gubernamental. La falta de plazo hacía de lo transitorio un poder permanente.

Además de que, como hemos visto, los diputados no conocían el texto de los proyectos al ser ingresados en su cámara, el sector justicialista presionó para que fueran aprobados “a libro cerrado” (*La Nación*, 5 de junio de 1987); esto es, votándolos como un todo y sin detenerse sobre cada artículo de los mismos. Los radicales se opusieron a ello debido a presiones empresariales que consideraban afectadas las potestades del empleador por algunas de las propias disposiciones de “emergencia económica” —que, entre otros aspectos, autorizaban al Ejecutivo a suspender despidos— y en razón de no haber podido opinar en el proceso de gestación del proyecto (*idem*). “Alfonsín logró una salida a la conflictiva posición” a cambio de que los industriales rebajaran el tono de su oposición (*Clarín*, 5 de junio de 1987).

La paradoja quedó en evidencia después, cuando conocido el texto de los proyectos se pudo ver que, de haber sido aprobados a libro cerrado, con los votos justicialistas se hubiera otorgado al Ejecutivo una facultad de intervención, sin plazo, en materia de negociación y convención colectivas. Según una versión periodística, “las huestes de Ubaldini [dirigente máximo de la CGT] estallaron en improperios cuando se enteraron de las modificaciones, primero por la prensa y después al cotejar los textos finales” (*La Nación*, 14 de junio de 1987).

En los otros dos proyectos también habían sido incorporadas modificaciones que, aunque sorprendieron a la dirigencia de la CGT y a los diputados justicialistas, eran conocidas por el ministro Alderete (*idem*). En lo que serían las Leyes 23.555 y 23.545 no aparecía plazo alguno para dictar la ley que habría de incorporar a los trabajadores de la administración pública al régimen general de negociación colectiva, temporalmente no incluidos en éstas. Las modificaciones dieron lugar a disidencias plan-

teadas durante el debate en el recinto, por los diputados justicialistas, que, sin embargo, no fueron aceptadas por la mayoría radical.

Resulta muy difícil establecer si la discrepancia entre lo acordado por las partes que negociaron el proyecto y el contenido del texto corresponde a otra de las faltas de diligencia que caracterizaron todo el proceso legislativo de estos proyectos o si, en cambio, se trató de un acto intencional. Lo que sí puede establecerse es que la mayoría radical en Diputados hizo que el texto aprobado en esa cámara fuera el mismo que enviara el Ejecutivo.

Sin embargo, en definitiva, hubo de cumplirse el vaticinio periodístico que anunciara que “los proyectos no serán aprobados por el Congreso sin el visto bueno de la central obrera” (*La Nación*, 14 de junio de 1987). Esto fue posible gracias a que entre la aprobación en la HCD, en julio, y su consideración en el Senado, en diciembre, las elecciones del 6 de setiembre de 1987 cambiaron la composición parlamentaria en favor de una mayor representación justicialista.

El unánime dictamen de comisión que el proyecto recibió en el Senado eliminó las disposiciones transitorias y con ello las facultades de intervención del Ejecutivo sobre la negociación y la convención colectivas, salvo a través de la homologación de las segundas, que no fue cuestionada durante todo el proceso. Vueltos los textos de las tres leyes a la HCD, ésta —con una nueva composición política— los aprobó tal como habían sido sancionados en el Senado. Como se anotó antes, en ambos casos no hubo debate.

#### 4. *Ley 23.614 (1988)*

Esta ley, denominada de promoción industrial, contiene el régimen legal que sustituye a las normas vigentes hasta ella, y mediante las cuales determinadas provincias tenían beneficios excepcionales respecto al resto del país para las industrias que en ellas se instalaran.

Desde su ingreso formal, el proyecto recibió en la HCD una aprobación muy rápida —una semana— debido a que su contenido, basado en proyectos ingresados a la HCD tres años antes, había sido materia de estudio en comisión, y de debate y aprobación en general en plenario, durante la legislatura anterior, habiendo caducado luego el respectivo pro-

yecto en virtud de las normas existentes al respecto.<sup>4</sup> En el Senado el proyecto también tuvo un trámite relativamente rápido y, sin recibir modificaciones, mereció sanción a los tres meses de haber ingresado a esta cámara.

Es útil notar que los efectos de la presente ley resultaron severamente restringidos tanto por no haberse dictado la ley que ésta previó como complemento, como por la dación posterior de la Ley de Emergencia Económica que suspendió parcialmente sus efectos.

#### A. La tarea del órgano legislativo: dos versiones

Al legislar sobre la materia, el Parlamento debió optar por una lucha de poder entre la nación y las provincias, que puede traducirse como el conflicto entre el poder central y los poderes locales. Este eje no sólo atravesó el tema de la eliminación de los regímenes especiales que regían en cuatro provincias, sino también la definición de competencia jurisdiccional entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales respecto a la cuestión. Sobre ese conflicto fundamental —que llevó a los diputados de las provincias afectadas por el proyecto de ley a romper su lealtad partidaria y alinearse según el interés de sus mandantes— la ley optó por: *i*) un régimen uniformizado para todo el país, y *ii*) una competencia que reposaba básicamente en el gobierno central. Y esa opción fue tomada, según sostuvo uno de los autores del proyecto, para “poner orden en los frustrantes enfrentamientos que se producen entre las provincias —o, mejor dicho, entre las regiones del país— que hacen imposible la subsistencia del sector industrial”; esto es, para evitar “la competencia desleal que existe entre las zonas industrializadas de las distintas regiones, donde se producen verdaderos enfrentamientos interregionales” (*Diario de Sesiones*, 27 de abril de 1988, p. 5982).

El diputado Socchi reivindicó así un rol ordenador del Estado a través de la acción parlamentaria, capaz de imponer el interés general por sobre los intereses sectoriales o regionales. En un sentido similar, el otro autor del proyecto, el diputado Roggero, al ser entrevistado dijo que en torno a esta ley “hubo mucha presión”, pero subrayó que, en de-

<sup>4</sup> Dado que el proyecto aprobado en definitiva por la HCD fue el mismo que ésta debatiera un mes antes, en la legislatura precedente, en el análisis se han utilizado los debates de ambas legislaturas, tomados del *Diario de Sesiones*.

finitiva, “la decisión fue bastante autónoma de los diputados” (*Entrevista*, 24 de mayo de 1990).

Paralelamente, en el debate parlamentario y en las entrevistas surgió una versión distinta acerca de la tarea reservada al órgano legislativo. Para el diputado Manzano, por ejemplo, “la posibilidad de que haya o no ley depende de la capacidad de compatibilizar intereses”. Y, en un discurso en el cual optaba por un tono donde lo descriptivo y lo prescriptivo se confunden, el mismo diputado apuntó que: “se ha obrado en representación de intereses regionales y provinciales en algunos casos y en otros se obró en representación de intereses del actual estado de situación en el sector industrial. Y en algunos casos se pudo haber obrado en representación de los intereses sectoriales del sector industrial” (*Diario de Sesiones*, 28 y 29 de abril de 1988, p. 6057).

El señalamiento del diputado Manzano quedó corroborado en el debate mismo cuando el diputado Folloni aludió a un proyecto presentado por él —que reglamentariamente no podía considerarse en la discusión—, en estos términos: “por medio de él hemos procurado receptor las inquietudes y las propuestas emanadas del sector económico directamente comprometido con un régimen de promoción industrial” (*Diario de Sesiones*, 27 de abril de 1988, p. 6001). Tan cauto fraseo aludía a la Unión Industrial Argentina que, en febrero de 1988, hizo circular un “Proyecto de Ley de Promoción Industrial”, en cuya carátula constaba: “Elaborado por la Comisión de Política Industrial. Departamento de Economía. UIA. Aprobado por Comité Ejecutivo y Junta Directiva de la Unión Industrial Argentina”. El contenido de esta propuesta fue recogido, sin modificaciones relevantes, en el proyecto ingresado dos meses después por el diputado Folloni a su cámara.

El diputado Lázaro describió, de una manera similar a la referida por el diputado Manzano, aquello que la HCD hizo en torno a la ley de promoción industrial: “hubo que acompañar los diferentes intereses y esto fue tarea del Parlamento” (*Entrevista*, 28 de mayo de 1990). Entrevistado a propósito de la ley aquí analizada, Eugenio Pazo, director de la Comisión de Industria de la HCD, conceptualizó en términos permanentes la tarea de este organismo: “aquí se trata de armonizar las inquietudes que traen los sectores con las posibilidades concretas que tiene el Poder Ejecutivo”. Y para subrayar el matiz así introducido —luego de explicar que “en general se acuerda, hay un consenso, porque intervienen no sólo las

cámaras empresarias sino las organizaciones obreras” — recordó que “el que tiene la última palabra es el Poder Ejecutivo (*Entrevista*, 22 de agosto de 1990).

El consenso entre intereses involucrados excluyó en este caso a los representantes de las provincias de La Rioja, Catamarca, San Juan y San Luis, que perdieron con esta ley el régimen especial. Según el diputado Roggero, lo que ocurrió fue que los pactos previos respecto a los derechos adquiridos en tales provincias “no se respetaron en el recinto” (*Entrevista*, 10 de julio de 1991). Pero, más allá de ese “ordenamiento” subsiste la duda en torno a las dos versiones, antes reseñadas, acerca de la perspectiva en la cual el Parlamento asumió su tarea en este caso: como el poder del Estado que define el interés general o como el ámbito donde se induce y queda formalizado el pacto de los intereses privados. Responder la cuestión requiere examinar el resultado plasmado en la propia ley.

### B. *El producto legislativo*

Respecto a los alcances y la significación de la ley en trámite, en el debate llevado a cabo en la HCD se produjo una división que no correspondió con exactitud al generado por la toma de posición respecto al proyecto de ley en discusión. Para algunos diputados, la suerte de la industria misma dependía de la ley. Para otros, en cambio, la ley era secundaria respecto a otros factores principales, en el centro de los cuales había que ubicar la política económica del gobierno. Esta división atravesó las intervenciones, y acaso fue uno de los factores concurrentes en un resultado que en el recinto no logró ser una discusión acumulativa.

Para algunos diputados, la primera opción —de la ley depende todo— se habría reflejado en que “hay una enorme expectativa en el país con respecto a este proyecto de ley de promoción industrial” (*Diario de Sesiones*, 27 de abril de 1988, p. 6008), o “todo el pueblo de mi provincia está pendiente de la consideración de este proyecto de ley que pretende destruirla o amordazarla, retrotrayéndola a penosas épocas pasadas” (*Diario de Sesiones*, 10 de mayo de 1988, p. 115). En cambio, para otro “no parece posible pensar —y esto es una verdad de Perogrullo— que una ley por sí misma pueda resolver la totalidad de los problemas, ni tampoco que tiene la característica de varita mágica, en el sentido de

transformar con su sola presencia los términos de la realidad” (*Diario de Sesiones*, 27 de abril de 1988, p. 6039).

Quienes apoyaban el proyecto tendieron a alinearse con la primera posición, aunque no todos aquellos que lo combatían estaban en la segunda. Pero la funcionalidad de la opción de-la-ley-depende-todo apareció cuando ésta operó como tácita barrera a la discusión, que intentaron abrir algunos opositores al proyecto, sobre la política económica general. Al diputado Zaffore, que fue uno de éstos, lo interrumpió otro diputado bruscamente — “Refiérase a este proyecto, señor diputado” — cuando el primero acababa de explicar su “escepticismo” respecto al proyecto, dado que “la política económica actual tiende a desalentar toda inversión industrial [...] con tasas de interés del 20 por ciento mensual, con el festival de bonos que quita todo incentivo a la inversión de riesgo”; por lo cual advirtió: “todo esto puede llegar a convertir en letra muerta a esta ley” (*ibidem*, p. 6021).

En una preocupación similar, el diputado González se preguntó: “¿De qué ley o decreto de promoción podemos hablar en una economía al borde de la hiperinflación?” (*Diario de Sesiones*, abril 27 de 1988, p. 6022), y el diputado Siracusano advirtió: “con una tasa inflacionaria que ronda entre el 15 y el 20 por ciento mensual no podrá funcionar —repito— ningún sistema de promoción industrial” (*Diario de Sesiones*, 10 de mayo de 1988). El debate no aprovechó estas observaciones, que quedaron al margen en una discusión que optó por darse en un vacío contextual. La mayoría de la Cámara de Diputados, conformada por acuerdo alcanzado entre los dos partidos mayoritarios para el tratamiento de este proyecto, circunscribió el debate a los términos del texto legal y se apoyó tácitamente en esa visión omnipotente de la ley, que sólo algunos miembros de la cámara hicieron suya explícitamente.

En una paradoja sólo aparente, los autores del proyecto de ley pudieron sostener que se trataba de un “instrumento de gobierno, que no va a definir la política financiera, ni la política industrial global, ni la inserción final en los segmentos productivos teniendo en cuenta las ventajas comparativas dinámicas que el mundo le puede ofrecer a la Argentina” [énfasis añadido] (*Diario de Sesiones*, 27 de abril de 1988, p. 5985).

Pero, al mismo tiempo, aseguraron que la nueva ley otorgaría prioridad al valor agregado como eje de la promoción, no implicaba delegación de facultades al Poder Ejecutivo y auspiciaría la industrialización

en el lugar de origen. Respecto al trato promocional otorgado a las provincias, sin embargo, anunciaron que sería “una futura ley, que va a determinar la verdadera intensidad de la promoción en cada una” (*ibidem*, p. 5986).

Sobre tales términos llegó la oposición al proyecto. El diputado Auyero lamentó la ausencia de una “definición de un perfil industrial” a partir de la cual se trazaran los mecanismos de promoción; “define muy poco y delega casi todo”, concluyó (*ibidem*, p. 5994). A partir de similar constatación, el diputado Martínez se preguntó “si efectivamente es serio sancionar una ley que quede supeditada a la sanción de una segunda ley”, esto es: “si es serio resolver acerca de un proyecto de ley que, aunque produce el efecto de derogar las normas anteriores, no produce el efecto inmediato de su propia puesta en marcha, sino que la condiciona al dejar en manos del Poder Ejecutivo Nacional la interpretación, elaboración y presentación de un segundo proyecto” (*ibidem*, p. 6025).

El diputado Furque la calificó como “ley en blanco”, y concluyó: “si en cuatro años no pudimos elaborar un proyecto integral de promoción industrial, estamos evidenciando ante la opinión pública nuestra propia ineficiencia” (*ibidem*, p. 6027). Y el diputado Manrique, luego de advertir que “un país que no tiene un perfil industrial definido [es] un país que está productivamente a la deriva”, denunció: “estamos debatiendo una media ley”, figura que explicó así: “no alcanza a ser una ley. Se trata de mandatos, de instrucciones, de lineamientos; es casi una ley de base” (*ibidem*, p. 6033).

Interesa consignar la respuesta que estas críticas recibieron, en palabras del diputado Armagnague, que buscaban respaldar los términos contenidos en el proyecto de ley: “ya tendremos tiempo para determinar cuáles serán los coeficientes, las prioridades sectoriales a las que deberá ajustarse la promoción en las distintas zonas y la definición del valor agregado que deberá emplearse para el caso de los incentivos promocionales” (*ibidem*, p. 6036). Ese tiempo no llegó. El laborioso consenso, que tomó más de tres años formar —según se dijo en el debate—, sólo alcanzó para formular una ley cuyo principal efecto práctico consistió en derogar el régimen promocional anterior. Pero acaso la amplitud del pacto consensual no permitió acordar qué actividad industrial debería ser promocionada y cómo. De ahí que la ley terminara encomendando esta tarea

a una nueva ley, que cuatro años después de la sanción de la primera no había sido aprobada por el Parlamento.

“El problema es la falta de acuerdos para lograr políticas que produzcan modelos”, se lamentó el diputado Carrizo, quien fue secretario de la Comisión de Industria de su cámara cuando ésta sancionó el proyecto y era vicepresidente de la misma Comisión al tiempo de ser entrevistado (13 de julio de 1990). El examen del caso sugiere pistas más complejas que la de esa afirmación. En el origen del trabamamiento parece estar la concepción de la labor parlamentaria como una que formaliza en leyes el consenso de las partes selectivamente convocadas para intervenir en la consideración del problema; se renuncia así a la representación del interés general por la instancia parlamentaria. Como resultado de esta definición de la propia tarea, en este caso específico, el consenso alcanzado sólo abarcó parte del problema a resolver, y la parte abarcada fue la menos significativa, puesto que se tuvo que renunciar, en aras del acuerdo, a contar con las premisas básicas desde las cuales cualquier régimen de promoción industrial adquiere consistencia.

### C. *La calidad del tratamiento parlamentario*

El análisis del debate a que dio lugar esta ley en la HCD permite notar diversos elementos de interés, que a continuación se señalan.

En cuanto a faltas de prolijidad, este caso legislativo ofrece varias. Pese a que el proyecto había sido girado a fines de 1986 a cuatro comisiones, al iniciar la consideración del mismo por el plenario, en abril de 1988, sólo se contaba con despacho de una comisión; esto dio lugar a que la cámara se constituyera en comisión para emitir el despacho respectivo. Cuando un diputado solicitó que los miembros de las otras comisiones informaran “si están en condiciones de darnos algunas conclusiones —aunque todavía no exista despacho— sobre una cuestión tan trascendente”, no hubo respuesta (*ibidem*, p. 5980). El diputado Montserrat puso énfasis en este hecho, dado que las comisiones habían recibido el proyecto dieciocho meses antes: “no aparece ninguna razón que justifique que otras comisiones que tienen incumbencia en el tema no lo hayan estudiado, particularmente la de Presupuesto y Hacienda, que debe intervenir forzosamente —así lo determina el reglamento— en todas aquellas cuestiones que implican gastos para el erario” (*ibidem*, p. 5990).

Sobre este mismo hecho, el diputado Martínez señaló la existencia de “una corruptela que casi sistemáticamente se instala en este Parlamento, cual es la de convocar a sesiones en las que con absoluta ligereza se constituye a la Cámara directamente en comisión para tratar temas de tanta trascendencia” (*ibidem*, p. 6057). Y el diputado Manzano, anticipándose a posibles críticas, reveló en el debate “la falta de seriedad, la inexistencia de copias del proyecto en manos de todos los señores diputados, la desprolijidad administrativa” que, no obstante, él instó a superar en aras de la aprobación de la ley (*Diario de Sesiones*, 28 y 29 de abril de 1988, p. 6057).

Respecto a la discusión del proyecto puede señalarse, en primer lugar, el frecuente uso de tópicos por algunos diputados, según se puede ver de los ejemplos que siguen:

Sin industrias el hombre solamente puede vivir. Pero sin ellas no progresaría y su vida sería primitiva y animal (diputado Socchi, *Diario de Sesiones*, 27 de abril de 1988, p. 5981).

Voy a adelantar mi voto negativo en general y en particular al proyecto en discusión porque nuestra Argentina muestra problemas estructurales de larga data, que vienen desde nuestro origen como Nación y que son la expresión de circunstancias históricas que vivía el mundo que condicionaron nuestra conformación (diputado Ávalos, *Diario de Sesiones*, 27 de abril de 1988, p. 6010).

Nuestra provincia es rica en recursos naturales porque así lo quiso la Divina Providencia. También tenemos un pueblo maravilloso, como lo son todos los que integran nuestro país (diputado Bogado, *Diario de Sesiones*, 27 de abril de 1988, p. 6031).

En general, la discusión tuvo poco de acumulativa y, salvo aspectos relativamente puntuales, no se alcanzó un debate importante entre posiciones que perfilaran con concreción propuestas alternativas sobre el tema. Un curioso indicador respecto a la falta de interés por el debate del proyecto, de parte de los diputados, fue dado por aquellas intervenciones escritas y presentadas para el solo efecto de ser insertadas en el *Diario de Sesiones*; en la sesión del 10 de mayo de 1988 este tipo de intervención, cuyo sentido no guarda relación alguna con el debate del proyecto, fue utilizada por trece parlamentarios.

En el texto del *Diario de Sesiones* quedaron numerosas huellas de que el verdadero debate —aquél del cual salían acuerdos capaces de alterar el

texto de la ley en aprobación— tenía lugar en un espacio distinto del recinto. Varios diputados aludieron en sus respectivas intervenciones al acuerdo alcanzado en la Mesa del Consenso Democrático, reunida en el Ministerio del Interior el 22 de diciembre de 1987, y las modificaciones que efectivamente se introdujeron en el Pleno correspondían ostensiblemente a acuerdos previos, probablemente pactados con el patrocinio de los jefes de los bloques parlamentarios de los dos grandes partidos, fuera de la sesión y tal vez dentro de entendimientos mayores que incluían otros temas. De ahí que, al iniciarse la discusión del proyecto en particular, el diputado Manzano hiciera referencia al “acuerdo de caballeros” entre justicialistas y radicales para proponer la votación del proyecto “a libro cerrado”, esto es, sin escuchar a los treinta y nueve diputados que habían solicitado usar la palabra acerca del proyecto (*Diario de Sesiones*, 28 y 29 de abril de 1988, p. 6072). Aunque la propuesta no prosperó, resulta indicativa del nulo interés práctico que tenía la discusión detallada del texto, dado que el acuerdo para su aprobación ya había sido alcanzado, fuera del recinto.

Estos acuerdos fueron descritos en su mecánica por el diputado Manzano, cuando explicó las faltas de prolijidad en el texto en función de las numerosas y renovadas transacciones sobre él, juego que “determina que hasta tres minutos antes se discutan redacciones y eso hace que nunca se pueda tratar en forma ordenada esta ley”. Según Manzano, el principio que guió la negociación parlamentaria fue: “se concede para obtener” (*ibidem*, pp. 6057 y 6058). En otro momento del debate, el diputado Ortiz planteó las paradojas en las que desemboca tal ejercicio: “muchas veces los intereses legítimos que representamos producen nuevos reacomodamientos de la familia parlamentaria y entonces el contrincante de ayer puede ser el aliado de hoy” (*Diario de Sesiones*, 10 de mayo de 1988, p. 125).

En cuanto a las modificaciones que, según el *Diario de Sesiones*, surgieron del debate mismo, puede decirse que no constituyeron alteraciones fundamentales del texto. Las propuestas específicas de modificaciones, en rigor, se encaminaron a cuestiones secundarias o de redacción, como ilustra la discusión acerca de elegir el término “zona” o el de “área” para que la ley designara los territorios de frontera sujetos a determinado tratamiento promocional (*ibidem*, p. 135). Las modificaciones aceptadas por los dos grandes partidos dejaron fuera los cuestio-

namientos levantados por quienes no participaron del acuerdo; de ahí que el diputado Martínez lamentara “que en este tema no se haya aceptado ninguna sugerencia ni haya habido la menor capacidad de negociación” (*Diario de Sesiones*, 27 de abril de 1988, p. 6025).

Fuera de discusiones menores —y de la polémica abierta entre intereses provinciales y poder central—, se dio una breve discusión doctrinaria entre una concepción teñida por la idea fuerza del Estado-promotor —compartida por los dos partidos mayoritarios, en apoyo del proyecto de ley— y una posición liberal, que rechazaba por entero la idea de la promoción industrial, desde una defensa cerrada del libre mercado y bajo el principio de que “el progreso humano será posible sólo por la acción humana espontánea y voluntaria” (diputado Siracusano, *Diario de Sesiones*, 27 de abril de 1988, p. 5987). Sin embargo, este intercambio se movió en un nivel abstracto, casi de preferencias personales, y no fue enriquecido por datos que sustentaran las opciones respectivas.

Los datos no estuvieron ausentes del tratamiento legislativo del proyecto pero tampoco lograron un lugar de importancia en él. Al presentar el texto, uno de sus autores afirmó: “no hay datos concretos suficientes como para poder demostrar fehacientemente cuál ha sido la experiencia evidenciada con respecto a la promoción industrial” (*Diario de Sesiones*, 27 de abril de 1988, p. 5982).

Negada por los autores del proyecto la posibilidad de fundarlos en la experiencia del país en torno a la promoción industrial —no obstante su larga data—, la oposición al mismo fue presentando estadísticas y cifras que, sin embargo, no parecieron dar base a un cuestionamiento global. Los diputados de las provincias destinadas a perder el régimen de privilegio, como resultado de la sanción de la ley, se limitaron a poner en el debate cifras referidas a los proyectos aprobados en sus respectivas circunscripciones. Los diputados Auyero y Pellin fueron los únicos participantes en el debate que ofrecieron cifras globales, aunque —como en las demás intervenciones— no indicaron las fuentes de las cuales habían sido tomadas (*ibidem*, pp. 5994 y 6008-6009).

Resulta llamativo que el diputado Storani situara la fundamentación de esta ley en “un cuestionamiento del modelo que significaba costos para el Fisco sin obtener beneficios” (*Entrevista*, 10 de mayo de 1990), siendo así que quienes defendieron el proyecto no presentaron las cifras de respaldo. Por lo menos, en el Poder Ejecutivo nacional no escaseaban

las cifras. Poco antes del debate en la HCD, el secretario de Hacienda, Mario Brodersohn, había afirmado que durante el año anterior, 1987, el Estado había dejado de cobrar 1200 millones de dólares a 2800 empresas, en virtud de los regímenes de promoción industrial, y otros 1000 millones de dólares habían dejado de ser recaudados en razón de las exenciones de derechos de importación en favor de Tierra del Fuego (*Clarín*, 4 de marzo de 1988).

En general, en el debate se prefirió recurrir a calificaciones no demostradas; como, por ejemplo, referirse a que “la promoción industrial tuvo efectos importantes en algunas regiones del país y en ciertas ramas industriales” (*Diario de Sesiones*, 27 de abril de 1988, p. 5993). Y esta opción fue metodológicamente fundada en una intervención del diputado Furque, que acaso ilustró adecuadamente el tipo de aproximación a los temas de, cuando menos, una parte de los miembros de la HCD:

cuando Einstein, ya hombre de ciencia consagrado, llega a los Estados Unidos y un periodista americano le pregunta: “Doctor Einstein: ¿por qué no nos cuenta sobre sus laboratorios complejos y gabinetes de trabajo?”, ante lo cual, sorprendido, Einstein le contesta: “¿Cómo? ¿Laboratorios complejos? ¿Gabinetes de trabajo? No; todo mi laboratorio está en mi cerebro y todo mi instrumental es éste”, y muestra un lápiz (*ibidem*, p. 6026).

El lugar relativamente secundario que los datos acerca de la realidad lograron ocupar en el debate de la ley no obedeció a que, como sostuviera el diputado Socchi, no se dispusiera de datos sobre el tema. El debate subsiguiente demostró que los había. Su papel subordinado probablemente obedeció a la creencia, de muchos de los diputados participantes en el debate, de que bastaba contar con los mismos instrumentos de los cuales Einstein se servía, según la anécdota.

### 5. *Algunas observaciones conclusivas*

Sobre la base de un análisis de casos, en torno a cuatro asuntos de cierta importancia, no puede llegarse a conclusiones válidas sobre el modo de legislar en un país dado. Sin embargo, admitiendo por esa razón la falta de representatividad estadística del estudio efectuado, no puede dejar de tomarse en cuenta una serie de rasgos del quehacer legislativo que

surgen de este estudio de casos que, cuando menos, pueden sugerir ciertas hipótesis para continuar el estudio de la cuestión.

Las observaciones que surgen de estos cuatro casos pueden ser agrupadas en torno a tres temas principales. El primero atañe a la forma de legislar; el segundo tiene que ver con la forma de entender la función legislativa, plasmada en la actuación de los parlamentarios; el tercero corresponde a las tácticas puestas en juego con ocasión de la producción legislativa.

### *A. Aspectos de forma en el quehacer legislativo*

Ligerezas y desatención, carencia de información esencial y faltas de prolijidad surgieron en varios de los casos analizados, según acusaciones formuladas públicamente por los propios actores del proceso legislativo. Las irregularidades llegaron a plasmarse en el hecho de que los parlamentarios se encontraron votando textos que no habían sido estudiados en comisiones, y en consecuencia, no contaban con informes, según el propio procedimiento interno. Peor aún, en dos de los casos estudiados, los diputados votaron textos que desconocían. Las establecidas prácticas parlamentarias de votar “sobre tablas” y “a libro cerrado”, que sirvieron en estos casos para vestir formalmente un tratamiento descuidado de los textos a punto de ser convertidos en ley, parecen indicar que no estamos ante simples negligencias sino ante una “flexibilidad”, reconocida como un modo de actuación más que ocasional, que requiere interpretación.

Esa tendencia parece explicarse por otra que, si bien corresponde a un rasgo de la función, que se examinará enseguida, se expresa también en una cuestión de forma: el Parlamento no es “el lugar” donde se preparan las leyes. El examen de los casos escogidos en nuestra muestra nos lleva a mirar fuera del recinto parlamentario para encontrar allí actores —no siempre investidos con el mandato legislativo— que proponen, discuten, negocian, y acaso imponen, los términos en los que se habrá (o no) de legislar.

Si ése fuera el caso, la devaluación del trámite parlamentario se deriva de él de modo inevitable. Presentación de proyectos —para que unos sean vistos con una prisa incontenible o esperen ser liquidados por el transcurso del plazo de caducidad—, debates en comisión —que habrán de ser exigidos o no, según exigencias imperiosas que no corresponden a un calendario de prioridades parlamentarias— y discusiones en plenario,

en las que quienes no participan del acuerdo mayoritario desempeñan un papel prescindible, aparecen como fases de una liturgia carente de sustancia, tal vez útiles sólo como elementos de la fachada que la institución debe ofrecer al público, que es la ciudadanía. Las leyes no se producen en el transcurso de aquello que esa ciudadanía ve del quehacer legislativo.

El ritmo de esos ritos, las urgencias a las que su ejecución se halla sujeta, aparecen exigidos desde fuera de la institución por necesidades políticas. A ellas se habrá de subordinar lo que se haga y —de manera muy evidente— cómo se haga en el proceso legislativo.

### *B. La comprensión de la función*

En los casos estudiados no pudo encontrarse, salvo en las denuncias de diputados carentes de poder efectivo en el juego parlamentario, la consideración del interés general como eje de vertebración del quehacer legislativo. Por el contrario, varios de los casos mostraron, de manera manifiesta, que los legisladores entendían su tarea como la de compondores de arreglos entre intereses particulares en conflicto, para lo cual abrían espacios formalizados a fin de que tales intereses armonizaran o conciliaran sus diferencias, a costa del interés general. Claramente, ése fue el caso de la Ley 23.359, que entregó a productores e industriales lecheros determinadas atribuciones propias del Estado, sin atención a que los costos de tal ejercicio probablemente resultarían cargados al consumidor.

En otro de los casos, el referido a las leyes laborales, los parlamentarios restringieron su función a la de notarios que debían formalizar un acuerdo entre funcionarios y dirigentes sindicales, que también había atendido de algún modo a las preocupaciones de los empresarios. El Parlamento quedaba así constituido en lugar de escucha de transacciones entre intereses sectoriales o gremiales, que esperaban y requerían ser protocolizadas ceremonialmente a través del trámite legislativo.

Los parlamentarios asumían la función de mandatarios, sí, pero no de la ciudadanía en general sino de sectores específicos, dotados de capacidad de presión suficiente como para ser reconocidos. Este reconocimiento, en dos casos de los estudiados, alcanzó la entidad suficiente como para que los representantes de tales intereses obtuvieran capaci-

dad de propuesta legislativa, mediante textos que los parlamentarios se prestaron a canalizar en el trámite formal asumiéndolos como propios.

Es probable que sea demasiado simplificador reducir la comprensión de esta derivación a un asunto de coimas. Sin perjuicio de que haya de por medio tales incentivos, una comprensión de la función parlamentaria subyace en esos comportamientos. En esa comprensión, el parlamentario está a disposición de las presiones que sobre él ejerzan grupos organizados que —en las condiciones del subdesarrollo, caracterizado por sociedades civiles débiles y escasamente vertebradas— corresponden usualmente a sectores minoritarios pero con fuerza suficiente para influir sobre la siguiente elección.

En ese rasgo de la cultura institucional de las elites políticas no hay lugar para los intereses generales. Y si ésta es la hipótesis extraíble del examen de los casos, no sería difícil testarla a través de un trabajo más amplio de la producción legislativa.

### *C. Tácticas en torno a la actividad legisladora*

Los casos estudiados nos dejan al descubierto ciertas tácticas internas del quehacer parlamentario. La más arraigada de ellas parece ser el ejercicio del intercambio entre fuerzas políticas: “si tú apruebas mi proyecto, yo apruebo el tuyo”. El caso más ilustrativo fue provisto por el pacto entre los dos principales grupos parlamentarios para aprobar una ley que el gobierno requería políticamente con urgencia y, como contraparte, un paquete de leyes laborales que la principal fuerza de oposición estimaba de suma importancia: leyes laborales contra ley de obediencia debida.

En el curso del trabajo se halló que ésta era una práctica repetidamente utilizada por ambas fuerzas en aquellos casos donde a las dos les convenía el intercambio, y éste resultaba factible. Sin embargo, el caso estudiado resultó especialmente útil al mostrar que la permuta es pesada políticamente por los parlamentarios, con poca o ninguna atención a la necesidad o utilidad sociales de aquello que se aprueba como contravalor, a propuesta de la otra parte. Esto significa que a aquello a lo que se presta atención al efectuar el intercambio es a la equivalencia de la utilidad del acuerdo para las partes: ¿es para nosotros este pacto tan útil como lo es para ellos? Si la respuesta es afirmativa, deberá procederse al trueque. Una vez más, el interés general está ausente.

Una segunda táctica, menos frecuente tal vez pero de cierta relevancia, es la utilización de los proyectos legislativos con propósitos distintos al de legislar. Los casos examinados mostraron algunas variantes. En materia del impuesto sobre la tierra libre de mejoras apareció tanto el caso del proyecto que se presenta para aparentar que se cumple con un compromiso electoral, como el del que se introduce en el trámite legislativo sólo porque la otra fuerza política ha propuesto legislar sobre la materia. En ambos casos no se buscaba efectivamente legislar sino apenas causar una impresión en la opinión pública o en un sector ciudadano determinado.

Algo distinto fue el caso de la Ley de Promoción Industrial, cuya notoria ineficacia resultaba prevista en la propia ley desde que su texto requería, para ejecutarla, la dación de una nueva norma cuya iniciativa se dejaba al Poder Ejecutivo. El propósito efectivo —la derogación de los regímenes tributarios de excepción— fue vestido de una ley en apariencia dirigida a promover la industria pero incapaz de alcanzar tal objetivo.

La tercera táctica corresponde a actores institucionales externos al proceso legislativo que pugnan porque se apruebe, o no se apruebe, una iniciativa. En determinada coyuntura, esa iniciativa habrá sido formulada por alguno de esos actores, como se reveló respecto de los gremios empresariales en dos de los casos estudiados. En otras, esos mismos actores o unos distintos se opondrán a la iniciativa proveniente de algún protagonista también dedicado a ejercer el *lobby* en sede parlamentaria.

El estudio de casos permitió vislumbrar, de un lado, la variedad de actores participantes en el juego: desde gremios empresariales y sindicales hasta una institución internacional como el Banco Mundial, y, de otro, la diversidad de mecanismos utilizables, desde los medios de comunicación hasta la movilización disruptiva. Entre ellos, sin duda, la creación de un ambiente favorable o desfavorable —según el interés de quien tiene el poder social para crearlo— a un proyecto de ley aparece como un recurso de la mayor importancia, en tanto da lugar a la formación de un “sentido común” en torno a él, y la prensa se perfila como una herramienta de enorme utilidad para tal fin.

### III. EL ROL DEL PARLAMENTO: ARGENTINA Y PERÚ

El presente capítulo está organizado en cuatro partes. La primera atiende a la tarea legislativa del Parlamento en relación con el espacio de deci-

sión ocupado por el poder Legislativo. La segunda mira al interior del funcionamiento parlamentario para preguntarse por el significado de algunos de sus costados menos visibles. En la tercera parte se examina el papel de los partidos políticos en relación con el parlamento. Finalmente, con base en algunos de los hallazgos principales de la investigación de base (Pásara, 1992), se sugieren algunas pistas que permitan responder a la cuestión de cuál es, en los hechos, el lugar que ocupa el parlamento en estos regímenes políticos.

### 1. *El poder de legislar está en otro sitio*

Pese a que en los textos constitucionales de ambos países la función de legislar aparece como propia del Parlamento, la tarea legislativa, de un modo u otro, quedó principalmente a cargo del Poder Ejecutivo a lo largo de la década de los años ochenta.

En el caso peruano, dos figuras constitucionales han servido para dar algún ropaje formal a la intensa actividad legislativa del Poder Ejecutivo: la delegación de facultades legislativas, de una parte, y los decretos de urgencia, de otra. Durante el primer gobierno democrático de la década bajo estudio (1980-1985), el Parlamento delegó facultades legislativas al Poder Ejecutivo en cincuenta ocasiones, dando lugar a un total de 348 decretos legislativos, con fuerza y rango equivalentes al de una ley. En los cuatro primeros años del segundo gobierno democrático (1985-1989), otras treinta autorizaciones fueron concedidas al Ejecutivo por el Parlamento, a través de las cuales se produjeron otros 207 decretos legislativos (Bernal, 1990: 141 y 142). Aunque los asuntos, materia de estos decretos legislativos, eran mayormente relativos a economía y finanzas públicas —comprendidas 138 de estas normas, referidas a asuntos tributarios, sesenta atinentes a endeudamiento y otras 60 sobre crédito público—, a través de ellos también se dieron cincuenta y dos leyes orgánicas y otras nueve leyes de organización de la estructura del Estado (Eguiguren, 1990: 181). Se ha interpretado que detrás de esta utilización tan frecuente de la legislación delegada está el objetivo gubernamental en ambos periodos de “evitar la discusión en el Parlamento de algunos aspectos y criterios que sin duda habrían motivado debate público y cuestionamiento de las fuerzas opositoras” (*ibidem*: 183).

Por las mismas u otras razones, entre 1980 y 1989, el Poder Ejecutivo dictó en Perú un total de 1,601 decretos presidenciales con medidas extraordinarias —usualmente denominados decretos de urgencia—, esto es, uno cada dos días, aproximadamente (Bernaes, 1990: 147 y 148). En el texto constitucional, entonces vigente, estos decretos fueron diseñados como recurso excepcional del presidente: “medidas extraordinarias en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso”, según precisa el inciso 20 del artículo 211 de la Constitución de 1980. En la práctica, este tipo de decretos se multiplicaron —comprendiendo incluso épocas en las que el Congreso estaba en sesiones— para normar “con fuerza y contenido de ley” una gran diversidad de materias: exoneraciones del requisito de licitación pública, declaratorias de emergencia de varios tipos, operaciones de deuda y asuntos tributarios, entre otros (Eguiguren, 1990: 234 y 240).

Como resultado de la intensa actividad legislativa del Poder Ejecutivo en Perú, entre 1980 y 1989 de esa fuente emanaron un total de 2.114 decretos con fuerza de ley —513 decretos legislativos y 1.601 decretos de urgencia—, mientras el Parlamento aprobó, en igual periodo, 1.639 leyes (Landa, 1989: 62). El caso de Argentina no ha podido ser examinado con base en la misma precisión cuantitativa, pero los elementos de análisis disponibles sugieren la existencia de un escenario no del todo distinto.

Aun cuando de la lectura del artículo 67 de la Constitución argentina se desprende claramente que legislar es atribución propia del Congreso, en la práctica ha sido usual, desde 1983 en adelante, que el Poder Ejecutivo recurra a la vía del decreto para poner en vigencia normas a las cuales, en razón de su contenido, la teoría jurídica reserva el rango de leyes. A principios del periodo de Raúl Alfonsín se anotaba que “pese a que este Ejecutivo no puede gobernar por decreto, así lo hace en los hechos mientras sus decisiones no obtengan un pronunciamiento del Poder Legislativo” (De Riz, 1986: 13), y, pasada la mitad del periodo, la tendencia se mantuvo: “a lo largo de los primeros cuatro años, Alfonsín gobernó por decreto en aspectos clave de la política económica”, área respecto de la cual dejó casi sin decisión al Parlamento (De Riz, 1989: 23). Durante el gobierno de Carlos Menem, la práctica se mantuvo y acentuó, valiéndose frecuentemente el Poder Ejecutivo —esto es, tanto el presidente como el ministro de Economía, principalmente— de la advertencia, encaminada a presionar al Parlamento, de que si éste no aprobaba un

proyecto de ley en un plazo determinado, el Poder Ejecutivo lo aprobaría mediante decreto.

El examen de las normas que efectivamente procesó el Parlamento en ambos países revela, complementariamente, una presencia decisiva del Poder Ejecutivo en las mismas, durante la década materia de estudio. Esa presencia resulta demostrada, en primer lugar, por el origen de las leyes promulgadas en Perú y Argentina. En el caso peruano, durante el gobierno de Fernando Belaúnde, dos de cada tres leyes partieron de iniciativas del Poder Ejecutivo; durante el gobierno de Alan García el porcentaje declinó a algo menos de la mitad (Bernaes, 1990: 61), pero esta baja fue compensada por un uso más intenso de los decretos de urgencia. Desde otro ángulo, se comprueba también el enorme peso del Poder Ejecutivo en este aspecto: las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo convertidas en leyes llegaron a ser dos de cada tres durante el gobierno de Belaúnde, y tres de cada cuatro en el periodo de García, mientras que a lo largo de la década algo menos de 10% de las iniciativas legislativas de origen parlamentario llegaron a ser leyes (*ibidem*: 85-88). En el caso argentino las cifras disponibles marcan una tendencia similar. Durante el gobierno de Raúl Alfonsín, 52.2% de las leyes tuvieron origen en iniciativas del Poder Ejecutivo (Goretti y Mustapic, 1990); entre diciembre de 1983 y setiembre de 1987, dos de cada tres iniciativas del Poder Ejecutivo se hicieron leyes, mientras que apenas 3% de las iniciativas de origen parlamentario lo lograron (De Riz, 1989: 25).

Uno de los pocos estudios de casos legislativos que antecedió a los realizados en el curso de nuestra investigación confirma, con respecto a Perú, el rol protagónico del Poder Ejecutivo en un asunto de la mayor importancia: el proceso de regionalización, a través del cual no sólo se modificó, en la década de los años ochenta, la demarcación político-administrativa del país sino que se crearon nuevas instancias de poder, competencia y decisión en la estructura del Estado. La conclusión del análisis respectivo es que “el proceso de regionalización es obra exclusiva del Poder Ejecutivo en cuanto a su conceptualización y formulación definitiva”; esto fue posible gracias a una “aprobación parlamentaria en plazos inusualmente cortos y en legislaturas extraordinarias sucesivas, así como lo breve y superficial de los debates”. En suma, “el papel desarrollado por el Parlamento en materia de regionalización ha sido pobre y, en buena parte, ha supuesto la renuncia a ejercer sus atribuciones de fis-

calización y examen riguroso de los proyectos que le competía aprobar” (Bernaies, 1990: 84).

En Argentina se ha sostenido que “el Congreso y, específicamente, los legisladores oficialistas se limitan a legitimar las medidas que adopta el Poder Ejecutivo, que es la principal instancia decisoria” (Lattuada, 1989: 26). En concordancia, un asesor económico de una asociación gremial agropecuaria explicó que, para promover una propuesta de ley, “lo primero” consiste en convencer al Poder Ejecutivo “para que envíe el proyecto de ley y nosotros después lo apoyamos en el Congreso”, donde “pasa razonablemente rápido porque el propio Poder Ejecutivo envía señales de que esto ya lo conversó” (Osvaldo Sarachu, *Entrevista*, 29 de junio de 1990).

Desde el lado parlamentario, el diputado Federico Storani pintó un cuadro de igual tonalidad: “si un proyecto plantea disidencia pero el Poder Ejecutivo tiene mucho interés, igual lo impulsa contra viento y marea, aunque haya dos dictámenes, y fuerza un debate en la Cámara y luego una votación” (*Entrevista*, 10 de mayo 1990). Que en ambos países el Poder Ejecutivo detente tan importantes prerrogativas con respecto a la iniciativa legislativa es posible gracias al trato preferencial que su iniciativa recibe en el Parlamento. Como advirtió el diputado argentino Hugo Socchi: “un mensaje [portador de un proyecto de ley] que presenta el Poder Ejecutivo puede ser tramitado en forma muy rápida” (*Entrevista*, 28 de mayo de 1990). Pese a que una parte mayoritaria de esas iniciativas recibe modificaciones en el caso argentino (Goretti y Mustapic, 1990), el carácter de éstas parece ser menor, salvo casos excepcionales, dado que, como señaló el diputado Simón Lázara, “la tendencia ha sido que las leyes que vienen del Poder Ejecutivo se aprueban directamente, con pocas modificaciones, sobre todo en periodos de crisis” (*Entrevista*, 28 de mayo de 1990). De allí que un observador cercano del Parlamento argentino sostuviera que “los legisladores son bastante dependientes del Poder Ejecutivo”, señalando que a menudo los proyectos de origen parlamentario son previamente consultados con el Ejecutivo, y que, de cara al poder de veto que el Ministerio de Economía ejerce con respecto a las iniciativas legislativas, afirmara que “los legisladores están castrados” (Osvaldo Sarachu, *Entrevista*, 29 de junio de 1990).

El Parlamento no puede aprobar leyes cuyo contenido contraría la voluntad política prevaleciente en el Ejecutivo, a menos que cuente con la

mayoría calificada necesaria para prevalecer sobre el probable veto presidencial. De ahí que, de acuerdo con el contrapeso entre Parlamento y Ejecutivo que las Constituciones de Perú y Argentina establecen, parezca no sólo razonable sino indispensable un proceso en el cual actores de ambos órganos del Estado concuerden pareceres, a los efectos de legislar. No es eso, sin embargo, aquello que emerge de las evidencias disponibles que, más bien, como tendencia muestran un lugar central para la toma de decisiones —el Ejecutivo—, y otro en el que algunas de aquellas decisiones son formalizadas —el Parlamento— y, de vez en cuando, modificadas marginalmente a través de un proceso de negociación.

En la tramitación otorgada a las iniciativas legislativas del Ejecutivo en el Parlamento, que es rápida y con poca intervención sobre el fondo del contenido, resulta clave el papel desempeñado por la representación parlamentaria del partido que gobierna; especialmente si constituye mayoría en una o las dos cámaras y, por cierto, si cuenta con una disciplina partidaria efectiva. El diputado argentino Jorge Aguado apuntó: “cuando los proyectos vienen del Poder Ejecutivo, habitualmente el bloque mayoritario no está demasiado predispuesto a hacerles modificaciones” (*Entrevista*, 27 de agosto de 1990). En el mismo sentido, el diputado Estévez Boero dijo: “gobierne un partido u otro, el rol que se le otorga al bloque oficialista es aprobar las iniciativas que vienen del Poder Ejecutivo” (*Entrevista*, 28 de mayo de 1990). Y, según el ex diputado Carlos Auyero, “los jefes de la bancada mayoritaria se convierten en gestores de los proyectos de ley del Ejecutivo” (*Entrevista*, 8 de mayo de 1990).

El diputado Socchi explicó que en el extremo de esta deferencia parlamentaria para con el Ejecutivo, cuando un diputado del partido de gobierno presenta un proyecto de ley, hay “necesidad de cotejar si es de la opinión del Poder Ejecutivo o no” (*Entrevista*, 28 de mayo de 1990). Un funcionario de la Cámara de Diputados argentina expresó de otro modo la misma realidad: “si es oficialista [el diputado autor] pero el proyecto no está de acuerdo con el Poder Ejecutivo, no sale” (Daniel Pastor Merlo, *Entrevista*, 10 de julio de 1991). Al referirse a estas prácticas, el diputado Storani les halló una justificación que pareció circunscribir al periodo del presidente Alfonsín: “la necesidad de disciplinar, por parte del Poder Ejecutivo, en esta etapa de restauración y transición democrática, hacía que a su vez ejerciera una influencia muy fuerte sobre su partido, mayoritario en el Parlamento” (*Entrevista*, 10 de mayo de 1990).

En Perú, un ex senador y ex ministro testimonió, con respecto al periodo de Alan García, “un total sometimiento del Parlamento al presidente” (César Delgado, *Entrevista*, 22 de enero de 1990), y varios de los entrevistados coincidieron en que, tratándose de proyectos importantes, el presidente García acostumbraba presionar a los líderes de su partido en el Parlamento para que fueran aprobados. El senador Torres Vallejo declaró a un semanario: “el Ejecutivo a veces nos atropella [...] a veces vienen órdenes superiores que nos apuran a aprobar tal ley y todos se alinean [...] algunos compañeros malinterpretan esta relación [Ejecutivo/Parlamento], como si fuera de sumisión, y a veces se quiere aceptar las leyes tal como vienen, sin revisarlas” (*Oiga*, 13 de enero de 1986). Complementariamente, se ha observado que el uso y abuso de los decretos de urgencia para normar materias que deberían ser objeto de legislación parlamentaria “se ha visto facilitado por la pasividad y complacencia del Parlamento, que ha renunciado a efectuar el control ulterior de las medidas dictadas” (Eguiguren, 1990: 240).

En circunstancias extraordinarias, el sometimiento partidario de los legisladores de la mayoría al Poder Ejecutivo puede ser alterado. Así ocurrió en dos de nuestros casos estudiados en los dos capítulos precedentes a esta sección. Uno fue el tratamiento en el Senado peruano del acuerdo firmado entre el gobierno y una empresa extranjera para explotar un yacimiento de gas; el otro fue la posición adoptada por algunos parlamentarios argentinos en torno del proyecto de ley de promoción industrial de 1988. En ambos casos los intereses provinciales aparecieron como un factor de importancia; pero sólo en el caso peruano la intervención de una de las comisiones senatoriales adquirió relevancia, como contraria a la posición gubernamental, dado que el asunto se había convertido en materia de un debate nacional que trascendió los límites del Parlamento. Ciertamente, tanto por su perfil político como por la ruptura de la disciplina partidaria en un asunto de trascendencia, este caso del Gas de Camisea puede considerarse excepcional en materia de comportamiento parlamentario.

Más allá de los casos excepcionales —que, en ocasiones, pueden ser crucialmente importantes— la tendencia general parece consistir en que cuando el partido de gobierno cuenta con mayoría propia en el Parlamento, éste “siga” al Poder Ejecutivo, y que, en consecuencia, entre uno y otro no se produzca una relación de verdadera dependencia mutua, como

aquella que está diseñada en los textos constitucionales de los dos países estudiados.

## 2. La “cocina” parlamentaria

Bajo este título nos detendremos en el examen de cinco aspectos poco visibles del funcionamiento del Parlamento, que cobran importancia a los efectos de evaluar el rol de la institución en el régimen político. El primero se refiere a la preparación y presentación de proyectos; el segundo enfoca el lado interno del trabajo de comisiones; el tercero trata de responder a la pregunta de qué se requiere para aprobar una ley; el cuarto busca perfilar el tema de las relaciones mayoría/minoría y la cuestión del consenso, y el quinto aborda la cuestión de los intereses organizados, para examinar quiénes llegan ante el Parlamento y qué hacen para influir sobre él.

El tema de los proyectos de ley ofrece, a la mirada profana, un costado inquietante: la muy reducida proporción del total de proyectos de ley presentados a consideración de las cámaras que, en definitiva, desembocan en una ley. De hecho, en Perú las cifras disponibles indican que el 90% de los proyectos de ley de origen parlamentario no culminan en una ley; en Argentina, el porcentaje es aún más alto.<sup>5</sup>

“¿A qué obedece esta sobreabundancia de iniciativas?”, se pregunta Liliana De Riz (1989: 26) en el caso argentino; su respuesta interpreta que los diputados presentan un gran número de proyectos desde una concepción en la que se ubican como “correos de transmisión de las demandas sociales”, lo que hace del Parlamento “una caja de resonancia de la sociedad” (*ibidem*, 27). Al lado de esta interpretación generosa puede ponerse la que surgió tanto de nuestras entrevistas a los asistentes y asesores de parlamentarios, en ambos países, como del caso del impuesto a la tierra en Argentina, propuesto en varios proyectos y no convertido en ley. La hipótesis que puede proponerse sostiene que la mayoría de los proyectos presentados no están encaminados, en rigor, a ser leyes sino que satisfacen otros propósitos.

<sup>5</sup> Un estudio posterior (Alcántara, 2005: 97-100) sostiene que en la mayoría de los parlamentos latinoamericanos no se llega a aprobar la mitad de los proyectos presentados en un periodo legislativo; precisamente, Argentina y Perú son los países que exhiben la mayor cantidad de iniciativas presentadas por legisladores.

En el caso del impuesto a la tierra asomaron dos de esos objetivos. De una parte, cumplir con una promesa de campaña electoral, de cara a las bases de apoyo; según un funcionario que laboraba en la respectiva comisión de la Cámara de Diputados —en la que, ni siquiera, “se llegó a estudiar” —, “fue la idea de un diputado que lo había dicho y tenía que cumplir” (Daniel Pastor Merlo, *Entrevista*, 10 de julio de 1991). De otro lado, encontramos la necesidad de responder al planteamiento formulado por el partido adversario; en palabras del diputado Miguel Serralta, referidas al frustrado impuesto a la tierra: “nosotros también teníamos que presentar el nuestro” (*Entrevista*, 28 de noviembre de 1985), o, como explicó el funcionario consultado: “cuando uno saca [un proyecto], el otro [partido] saca [el suyo], para compensar y para que se traten juntos” (Daniel Pastor Merlo, *Entrevista*, 10 de julio de 1991).

De nuestros entrevistados surgieron otras dos motivaciones. La primera fue aludida por el ex diputado Carlos Auyero cuando se refirió a los proyectos que buscan “sólo un efecto publicitario” (*Entrevista*, 8 de mayo de 1990). El diputado Estévez Boero dio a esta motivación un propósito educativo: “puede ser un proyecto para hacer un debate, para concienciar a la gente sobre una situación determinada” (*Entrevista*, 25 de julio de 1991). A esta misma categoría se refirió el asesor Pastor Merlo cuando dio un ejemplo concreto de proyecto y dijo que se trataba de “un panfleto político [...] que nunca va a salir pero [que el autor] lo presenta para [...] pelearle a otro sector o a otro partido”. Este mismo funcionario advirtió otro origen posible de un proyecto de ley —el caso del proyecto hecho para “sacarse alguien de encima” —, y sugirió un criterio para distinguir aquellos proyectos dirigidos a convertirse en leyes: “te das cuenta por los fundamentos” (*Entrevista*, 10 de julio de 1991).

Como consecuencia de la falta de “vocación de ley” que caracteriza a la mayoría de los proyectos presentados, se verifica en muchos de ellos no sólo una fundamentación pobre sino las huellas del haber sido preparados con escasa información y, en ocasiones, de manera apresurada. Un examen de proyectos que, en rigor, no eran tales, enunciaban primariamente algún objetivo, sin desarrollarlo a través de un discurso normativo. Las carencias que evidencian los proyectos se corresponden bien con la falta de seguimiento de parte de la mayoría de legisladores en ambos países respecto a sus propios proyectos, que fue señalada por los funcionarios entrevistados. Ambos hechos concurren a sustentar nuestra hipótesis

de que una buena parte de proyectos no conlleva la pretensión de llegar a ser leyes.

En cuanto al contenido de los proyectos presentados en el Parlamento peruano, se halló un espectro en el cual predominaban, de una parte, los proyectos que declaran de necesidad y utilidad pública determinada obra, para inducir así al Poder Ejecutivo a realizarla, y, de otra, las propuestas de modificaciones puntuales de la legislación vigente. Los proyectos dirigidos a normar integralmente una temática determinada eran escasos. En los demás resultó notoria la poca relevancia de lo que se intentaba atender; de allí que pueda decirse que: “la abundancia parlamentaria de iniciativas no parece haber respondido a las necesidades de legislación del país” (Bernaes, 1990: 55). Adicionalmente, un rasgo predominante en los proyectos examinados en Perú fue su falta de calidades técnicas. Como reconoció el senador Acurio: “los proyectos que vienen del Ejecutivo son mejores, más técnicos” (*Entrevista*, 30 de enero de 1990). Quizá la diferencia se explique por la debilidad profesional del aparato de respaldo parlamentario: los mejores técnicos parecen estar situados en el sector privado o en la rama ejecutiva del Estado.

Al tiempo que “el exceso de iniciativas se ha inscrito entonces en la óptica de los intereses reeleccionistas de algunos representantes” (Bernaes, 1990: 55), la autoría de los proyectos de origen parlamentario que efectivamente se convierten en ley se concentra en algunos legisladores; esto ha sido demostrado estadísticamente en el caso peruano (Bernaes, 1990), pero parece ser también el mismo caso en Argentina. Estos proyectos con “vocación de ley” son los que en efecto son tratados en las comisiones, que de hecho no consideran ni dictaminan la mayor parte de los proyectos que ritualmente se les encarga estudiar, aunque carezcan de calidad o fundamentos.

Un análisis preciso y pormenorizado de los proyectos presentados al Parlamento podría, primero, determinar la proporción de aquellos que efectivamente buscan encaminarse a ser leyes, y, luego, caracterizar el tratamiento que reciban, incluyendo en ello la receptividad de las mayorías para con las iniciativas de las minorías. Ese análisis, que no ha sido hecho, permitiría ajustar con un criterio cualitativo las enormes cifras de proyectos presentados, desde las cuales se evalúa el trabajo de toda la institución y, generalmente, se concluye en que es ineficiente. Restados aquellos proyectos presentados por el parlamentario sin interés de verlos

convertidos en legislación, probablemente la eficacia institucional resultaría apreciablemente mayor.

En las comisiones parlamentarias, y no en el pleno, tiende a darse lo fundamental del trabajo legislativo. Se hallan presididas por personas designadas por el partido mayoritario —o la alianza de partidos que, estable o circunstancialmente, conforma mayoría—, según criterios que valoran la importancia de la comisión y el peso político de quien es destinado a encabezarla. Determinadas comisiones —especialmente aquéllas responsables de asuntos legales y de materias fiscales— resultan especialmente apreciadas por su gravitación en el proceso legislativo; la participación en estas comisiones es reservada a los parlamentarios con mayor nivel dentro de las estructuras partidarias, y sobre el trabajo de ellas se concentra la escasa cobertura que los medios de comunicación —en general, más atentos a las reuniones del Pleno— dedican al trabajo parlamentario en comisiones.

Dado que esta fase del proceso legislativo es poco visible, la opinión vulgar existente acerca del trabajo parlamentario concibe que los proyectos de ley resultan retrasados por los excesos en el uso de la palabra durante las discusiones de las sesiones plenarias. Esta imagen es sólo parcialmente cierta. El trámite de un proyecto de ley consume la mayor parte de su duración en las comisiones a las cuales fue destinado, según se comprobó en nuestro estudio de casos y ratificaron nuestros informantes.

A las comisiones se remite todo proyecto presentado, pero las comisiones no llegan a ver todo lo recibido. En Argentina sólo un tercio de los proyectos de ley remitidos reciben, en promedio, dictamen de comisión (Goretti y Panosyan, 1986: 57). En Perú el porcentaje parece ser aproximadamente similar según los informantes consultados. En parte, ese resultado tiene que ver con el poco tiempo que los parlamentarios dedican a las comisiones. En Perú, entre 1985 y 1990, la mayor parte de las comisiones se reunieron en unas cinco sesiones durante cada legislatura, según nuestros informantes. Un parlamentario pertenecía a varias comisiones y, usualmente, dedicaba cierta atención a sólo una de ellas.

En ambos países la asistencia usual a comisiones no supera el tercio de sus integrantes, según los informantes consultados. La falta de asistencia regular, de parte de la mayoría de los parlamentarios a las sesiones de las comisiones que integran, compromete el funcionamiento de

las mismas y la capacidad de los dictámenes para expresar acuerdos y desacuerdos, a los que de otra manera podría haberse arribado. Como revelaron los casos legislativos estudiados, incluso tratándose de materias de la mayor importancia, ocurre que las comisiones no producen dictamen en lapsos relativamente prolongados. En ambos países, la mayor parte de los dictámenes —los referidos a aquellos proyectos que no atraen un gran interés político— son preparados por un parlamentario o un asistente, que luego se encarga de recabar la firma de los miembros de la respectiva comisión. Sólo en casos de especial importancia, el dictamen o los dictámenes de comisión, son fruto de un trabajo de grupo.

En Perú y en Argentina el sistema de trabajo de las comisiones depende en buena medida de las prácticas que sus directivos establecen. La falta de adecuado registro del tratamiento que un proyecto recibe en comisión hace que esta fase del trámite sea de difícil reconstrucción. En Argentina algunas comisiones parlamentarias ven los proyectos según el orden de ingreso, pero esto no es lo usual. En ambos países se prefieren los temas de mayor interés para el Poder Ejecutivo y aquellos asuntos sobre los cuales puede lograrse un consenso más fácilmente.

La mayor parte de proyectos ingresados —incluidos los que vienen del Poder Ejecutivo— son modificados por las comisiones, en ambos países. La impresión resultante del estudio de casos es que esas modificaciones reflejan, con frecuencia, las observaciones y sugerencias de las minorías, en la medida en que no cuestionen el objetivo central del proyecto. Esa impresión fue confirmada por el senador peruano Gastón Acurio —él mismo senador de minoría al tiempo de ser entrevistado—, “cada cual cree que tiene que meter alguna cosa y los demás conceden. Es frecuente conciliar posiciones con la minoría” (*Entrevista*, 30 de enero de 1990). Esta relativa apertura para modificar los proyectos es facilitada por un cambio de estilo de los parlamentarios en comisiones, que deja atrás los enfrentamientos globales que caracterizan al Pleno, para consumo de los medios de comunicación. En las comisiones la confrontación es sustituida por la búsqueda de acuerdo.

Tal rasgo permite sostener que las comisiones constituyen la “instancia formal para la negociación de las decisiones entre las fuerzas políticas”, dado que en ellas los partidos recaban “un primer informe de situación sobre los proyectos a resolver, los puntos por negociar y las repercusiones y posiciones que cada uno suscita en las demás fuerzas po-

líticas y en las organizaciones interesadas” (Lattuada, 1989: 55). Complementariamente, quizá debe subrayarse que, dadas las limitaciones anotadas antes, y pese a que en efecto las comisiones cumplen esa función, no transcurre en ellas la fase decisiva de la negociación política que, como ocurrió en algunos de los casos legislativos estudiados, puede ocurrir fuera del parlamento mismo.

De otra parte, tratándose de comisiones investigadoras, en el caso peruano es frecuente el nombramiento de éstas, cuyos informes, en la mayor parte de los casos, no alcanzan una desembocadura positiva. Interesa destacar, sin embargo, la extraordinaria importancia que durante la década estudiada alcanzaron dos comisiones parlamentarias. La primera, presidida por el senador Rolando Ames, investigó la matanza ocurrida en los penales de Lima en 1986; llevó a cabo su trabajo con tal seriedad profesional y ecuanimidad política que hicieron del informe final publicado (Ames, 1988) un documento irreprochable y concluyente sobre el tema. La segunda, presidida por el senador Enrique Bernaldes, estudió de manera sistemática y continua el tema de la violencia en el país, constituyéndose en una de las fuentes más autorizadas sobre la materia, tanto en la producción de datos confiables como respecto al nivel de sus interpretaciones del fenómeno (*Violencia y pacificación*, 1989).

Concluida la fase de comisiones, el dictamen entra en la Orden del Día, donde se produce un enorme cuello de botella en el proceso legislativo. Una vez dictaminado un proyecto —o elevado el informe de una comisión investigadora—, puede permanecer, en el listado de asuntos que aguardan ser visto por la Cámara, sin recibir atención durante largos periodos, incluso hasta que las normas de caducidad existentes en ambos países lo borren de la condición que alcanzó. No encontramos estadísticas disponibles sobre este aspecto, pero, a partir del material examinado en nuestros casos legislativos, puede formularse la hipótesis de que una parte importante de los proyectos dictaminados no llega a ser considerado por el Pleno.

En el caso argentino, una instancia crucial con respecto a esta fase de trámite es la Comisión de Labor Parlamentaria que, integrada por los jefes de fracción parlamentaria, confecciona la Orden del Día; esto es, los asuntos que serán sometidos al Pleno. Mientras en el caso peruano la decisión es tomada por la mesa directiva de la Cámara —que no siempre cuenta con representación partidaria plural—, en Argentina es en la Co-

misión de Labor Parlamentaria donde tienen lugar “las grandes negociaciones” y ocurren los intercambios de favores, principalmente, entre los dos grandes partidos: “no sólo se negocia proyectos; se negocia aumentos de dietas, nombramientos [...]. El gobierno radical negoció muchas [delegaciones de] representación al exterior” (Daniel Pastor Merlo, *Entrevista*, 10 de julio de 1991).

¿Qué se requiere *para que una ley sea aprobada* por el Parlamento? Tratándose de un proyecto que tiene origen en el Poder Ejecutivo, la posibilidad de que sea aprobado depende, en primer lugar, de si cuenta con mayoría propia o puede formar una alianza estable o temática que garantice, de parte del Parlamento, la receptividad conveniente. Alcanzado el primer requisito, la aprobación depende del grado de presión que el Ejecutivo ejerza sobre el Parlamento para que éste se pronuncie sobre el proyecto. Tratándose de las leyes que tuvieron origen en el Ejecutivo, este factor apareció no sólo en los casos estudiados en esta investigación sino en uno tan importante como el proceso de regionalización en Perú (Pásara, 1989).

Para el caso de los proyectos que parten de iniciativa parlamentaria, el exdiputado Carlos Auyero listó tres requisitos: “que el legislador quiera verlo convertido en ley y no busque sólo un efecto publicitario con la presentación; que logre apoyo de su bloque parlamentario; y que tenga el visto bueno del Poder Ejecutivo” (*Entrevista*, 8 de mayo de 1990). Otros de nuestros entrevistados contribuyeron a este listado; un asesor del Parlamento argentino precisó que se requería también “salir a buscar apoyo en otros bloques” partidarios y varios informantes en ambos países; se refirieron a la necesaria presión ejercida, desde fuera del Parlamento, por los medios de comunicación y por grupos o instituciones que manifestaran interés en ver el proyecto convertido en ley. El análisis de Mario Lattuada (1989: 51) insiste, con respecto a esta cuestión en el caso argentino, en que un proyecto que se pretenda convertir en ley debe encontrarse “enmarcado en los lineamientos del programa económico en vigencia” y debe “obtener indicios fehacientes sobre la opinión que la iniciativa merece al presidente de la Nación y su entorno”; aspectos ambos señalados también por algunos de nuestros entrevistados.

Con esos vectores de actuación, el legislador tiene que tramitar, él mismo, su proyecto, y el éxito depende de su “capacidad de maniobra” (*idem*). La ilustración provino de un asesor parlamentario argentino que

definió el criterio general: “si un diputado quiere que un proyecto se convierta en ley, tiene que romperse bastante, convenciendo a todo el mundo”, y se refirió luego a un caso concreto: “el diputado que sacó el proyecto de esta Comisión, creo que habló con cada diputado, logró que lo pusieran en la Orden del Día, se pasó una semana «viviendo» en el Senado [...] para consensuar antes de la aprobación [en Diputados]. Ahora está luchando por el decreto reglamentario” (Daniel Pastor Merlo, *Entrevista*, 10 de julio de 1991).

“Hay que hablar con diputados especializados en la problemática en cuestión, tanto de un partido como de otro, para ver qué perspectiva de ser aprobado puede tener ese proyecto o qué modificaciones sugieren esas fuerzas para aprobarlo”, indicó el diputado argentino Estévez Boero (*Entrevista*, 25 de julio de 1991). En cada sector partidario hay un parlamentario al que se le reconoce como “especialista” en la materia; su opinión es clave para la vida del proyecto, apuntó en Argentina un asesor de la Cámara de Diputados. En ambos países, nuestros informantes coincidieron en el rol fundamental del presidente de la comisión parlamentaria competente, del jefe o líder de la fracción parlamentaria y de los directivos de la Cámara. En el caso peruano, nuestros entrevistados mencionaron adicionalmente la necesidad de contar con cierto apoyo entre los funcionarios y asesores parlamentarios, que podrían ejercer alguna capacidad para empantanar iniciativas.

Tratándose de proyectos “no conflictivos” —esto es, respecto de los cuales el Poder Ejecutivo y la mayoría parlamentaria no tienen una posición contraria—, el proyecto impulsado por el parlamentario autor se vale de la concesión recíproca de favores: “Che, firmame esto”, ilustró un asesor parlamentario al referir cómo los diputados obtienen apoyo de sus pares para presentar un proyecto o lograr un dictamen favorable en comisión. La diferencia entre Argentina y Perú, respecto de este punto, es que en el caso peruano estos favores parecen ser parte de un juego de relaciones personales entre legisladores. En el caso argentino existe este factor, pero lo predominante parece ser la negociación partidaria global, en la cual se acuerda el procesamiento de proyectos en un marco de conveniencia para los actores políticos que intervienen.

La negociación parlamentaria —habitual y permanente en Argentina, escasa y quizá excepcional en Perú— está vinculada a la pregunta de hasta qué punto la dinámica legislativa se basa en la generación de con-

senso. En esto nuestros informantes argentinos discreparon, acaso porque no todos ellos usaban la misma noción de consenso. Para el diputado Estévez Boero, durante el periodo del presidente Alfonsín, operó “un acuerdo político” previo al tratamiento de los proyectos que consideró el Parlamento. “Esto explica la generalización de los acuerdos en los asuntos importantes” (*Entrevista*, 19 de junio de 1990). Para el ex diputado Carlos Auyero, en cambio, no hubo consenso sobre leyes importantes (*Entrevista*, 8 de mayo de 1990). Lo contradujo el diputado Simón Lázara, para quien en esa etapa hubo generación de consenso en razón de que:

No existió hasta el '89 una diferencia profunda entre los dos bloques mayoritarios en torno a cuestiones de fondo de la política del Estado [...] Esto le fue dando un mecanismo de consenso parlamentario inédito en el país [...] que se utilizó para leyes muy profundas, tales como la ley de defensa, la derogación de la auto-amnistía, la forma de juzgamiento a los militares, la ley de divorcio, patria potestad compartida. A partir del '89 empezaron las diferencias notables, con la concepción económica del presidente Menem” (*Entrevista*, 28 de mayo de 1990).

Una pista importante para perfilar mejor el tema apareció en la entrevista efectuada a un funcionario parlamentario que sostuvo, con respecto a la dinámica de las cámaras, que “hay un consenso”, pero al explicar a qué se refería— “cada uno transa en algo y hay un equilibrio” —hizo equivaler el consenso al acuerdo resultante de la transacción y los intercambios (Eugenio Pazo, *Entrevista*, 22 de agosto de 1990). El “alto grado de transacción” al que aludió otro funcionario (Ariel Colombo, *Entrevista*, 2 de mayo de 1991) fue ilustrado por el asesor de una comisión de la Cámara de Diputados: “el oficialismo tiene 10 ó 15 proyectos que tiene que sacar [...] Ante la urgencia, el radicalismo le va a sacar 2 ó 3 proyectos, en pago a aprobar la ley, si es que la aprueban” (Daniel Pastor Merlo, *Entrevista*, 10 de julio de 1991). Así definida la práctica, resulta bastante pertinente la observación aportada por el diputado Jorge Aguado, cuando sugirió distinguir entre “un consenso genuino” y el apoyo comprometido “a cambio” de un apoyo recíproco (*Entrevista*, 27 de agosto de 1990).

La prevención es de especial utilidad cuando se coteja el presunto consenso que, entre 1983 y 1989, habría presidido la labor legislativa del Parlamento, con el hecho de que en esa etapa sólo fueron aprobados aquellos

proyectos de ley respecto de los cuales ninguna de las dos grandes fuerzas políticas consideró necesario ejercer su poder de veto, posible de acuerdo con la distribución de fuerzas existente. Con la negociación previa a su presentación formal en las cámaras, tres de cada cuatro leyes aprobadas durante esos seis años fueron votadas por unanimidad (Mustapic y Goretti, 1990). Pero, claro está, este dato indica más la importancia alcanzada por esta suerte de negociación obligada que un consenso efectivo logrado en torno al contenido de cada una de esas normas. De allí la pertinencia de observar que, en esas circunstancias, “el acuerdo corre el riesgo de convertirse en una transacción corporativa” (Mustapic, 1986: 24).

Infrecuente en el caso peruano, difícil de asir en el caso argentino —en tanto puede revestir el mero intercambio entre las fuerzas parlamentaria—, el consenso, como proceso de búsqueda de criterios efectivamente compartidos para legislar, está vinculado a *la relación entre mayoría y minoría*. Para Bernales, en concordancia con la ausencia de “la búsqueda de consensos políticos para la producción legislativa”, en el caso peruano “los derechos de la minoría” resultan afectados por el hecho de que “las relaciones interpartidarias” no estén “adecuadamente institucionalizadas”, lo que provoca la falta de participación de las fracciones parlamentarias de minoría en las directivas de las cámaras y restringe su posibilidad de “ejercer el control político” (Bernales, 1990: 37, 23). La tesis parece requerir de algunas matizaciones. Desde el examen de nuestros casos legislativos es posible sostener que la minoría fue tomada en cuenta en Perú, a condición de que sus aportes se inscribieran en el marco propuesto por la mayoría. El senador Gastón Acurio pareció referirse a este rasgo cuando testimonió, desde su condición de senador de minoría en el momento de ser entrevistado, que en el comportamiento de la mayoría era “frecuente conciliar posiciones”, y concluyó: “sin la mayoría parlamentaria no se hace nada. Pero sí, si se concierda con ella” (*Entrevista*, 30 de enero de 1990). En coincidencia, uno de los funcionarios parlamentarios peruanos entrevistados señaló, en uno de los más caracterizados líderes de la mayoría existente en ese momento, el senador Armando Villanueva, una constante preocupación por recoger criterios de la oposición respecto de sus propios proyectos. Por lo demás, las cifras correspondientes a cuatro legislaturas del Parlamento peruano, entre 1985 y 1988, parecen confirmar una significativa participación de la minoría en las iniciativas legislativas que se convir-

tieron en leyes. De 357 leyes de origen parlamentario, 250 partieron de iniciativas de la mayoría, 85 de la minoría y 22 fueron propuestas multipartidariamente (Bernales, 1990: cuadro A-I). Estas cifras no configuran una exclusión de la minoría que con frecuencia los legisladores de este sector impugnan a lo largo de su discurso político.

En el caso argentino el tema tiene que ser enfocado de manera distinta. La relación mayoría/minoría existente entre los dos partidos más importantes estaba teñida, durante el periodo estudiado, por las relaciones de negociación-intercambio-acuerdo previo, que ya hemos examinado. En cambio, los otros partidos de minoría carecían de acceso efectivo a la negociación existente, que parecía corresponder a un régimen bipartidario. Como expresó un funcionario de la Cámara de Diputados, “en realidad, negocian radicalismo y peronismo, y dejan a los demás afuera siempre” (Daniel Pastor Merlo, *Entrevista*, 10 de julio de 1991). Ciertamente, este esquema hacía que aquél de los dos grandes partidos situados en minoría tuviera un acceso a las decisiones parlamentarias bastante mayor al de cualquier partido de minoría en Perú. Pero, al mismo tiempo, es posible que la situación de las “otras minorías” resultara más marginal en el caso argentino, en la dinámica parlamentaria, que aquélla de los sectores parlamentarios de minoría en Perú.

Al plantearse el tema de quiénes hacen llegar su influencia al Parlamento y cómo lo logran, la tesis de que quienes ejercen tal influencia son los grandes grupos de interés en un lugar común con demostración insuficiente. Nuestros estudios de casos legislativos sugirieron que, en efecto, hay algo —o mucho— de esa influencia. Cuando solicitamos a nuestros informantes precisiones y ejemplos sobre esta materia, obtuvimos respuestas insatisfactorias que, sin embargo, permiten dibujar algo mejor ese privilegiado acceso al Parlamento.

Lo primero que debe tenerse presente es que, como hemos tenido ocasión de ver, es el Poder Ejecutivo y no el Parlamento es el primer lugar donde se dirigen esos grandes intereses. Dicho de un modo extremo, esa tesis apareció en palabras del senador peruano Rolando Ames, cuando sostuvo que “los grandes intereses no necesitan negociar nada en el Parlamento” (*Entrevista*, 22 de enero de 1990). Su colega Carlos Malpica matizó la negación: “los grandes intereses sólo recurren al Parlamento cuando quieren leyes tributarias ventajosas” (*Entrevista*, 2 de enero de 1990). Precisó el ex ministro Patricio Ricketts: “cuando menos, es nece-

sario contar con la neutralidad de los parlamentarios. En el *lobby* normal hay que tener un parlamentario” (*Entrevista*, 5 de febrero de 1990). Desde el lado empresarial, confirmó en Argentina esa visión matizada un alto funcionario de la Unión Industrial Argentina: “el hecho de que se centre el esfuerzo en el Poder Ejecutivo no significa de ninguna manera desconocer el grado de importancia que tiene el Congreso” (Daniel Fuentes de Rioja, *Entrevista*, 24 de julio de 1990).

En ambos países, los informantes concordaron en que el Parlamento resultaba para los *lobbies* más un campo de acción en negativo; esto es, de estrategias encaminadas a bloquear iniciativas. En la Sociedad Nacional de Industrias, de Perú, se nos dijo que la mayor influencia ejercida se encaminó a impedir que algunos proyectos se convirtieran en ley (*Entrevista*, 16 de enero de 1990). De manera equivalente, un alto funcionario de una asociación gremial agropecuaria argentina confió: “nos ha ido mejor frenando que proponiendo” (Osvaldo Sarachu, *Entrevista*, 29 de junio de 1990). El diputado argentino Estévez Boero explicó que llegaba al Parlamento aquel que se veía afectado por una iniciativa legislativa (*Entrevista*, 25 de julio de 1991). En estos casos, precisó el diputado Federico Storani, “la intervención de los grupos de interés, más que influir en el resultado de la ley, hace que la ley no salga” (*Entrevista*, 10 de mayo de 1990).

Surgida una circunstancia en la cual un interés organizado juzga necesario que se escuchen sus criterios en el Parlamento, tiene ante sí diversas vías para hacerlo. El diputado Simón Lázara distinguió la vía abierta y pública, que se sirve de las comisiones principalmente —conforme se vio en varios de los casos legislativos estudiados—, de la que se vale del recurso “menos visible pero mucho más efectivo” de actuar “sobre los legisladores claves” para obtener un desenlace favorable (*Entrevista*, 28 de mayo de 1990). Los destinatarios de la gestión fueron caracterizados por el diputado Federico Storani como aquellos parlamentarios con “más peso político” (*Entrevista*, 10 de mayo de 1990), a quienes el exdiputado Auyero llamó “los diputados más influyentes de los partidos mayoritarios” (*Entrevista*, 8 de mayo de 1990).

Según Arturo Navarro, presidente de Confederaciones Rurales Agrarias, se trata de “que los contactos sean con el bloque. Si uno puede llegar al presidente del partido para que influya sobre el bloque, se hace” (*Entrevista*, 6 de agosto de 1990). Para el diputado Federico Storani “los

grupos actúan directamente sobre los presidentes de bloque” (*Entrevista*, 10 de mayo de 1990). En cambio, Osvaldo Sarachu, asesor de Coninagro, se pronunció por “el presidente de la comisión o del bloque” (*Entrevista*, 29 de junio de 1990). Daniel Funes de Rioja dijo que su sensación era que importaban, para llevar a cabo el trabajo de influencia sobre el Parlamento, las principales figuras parlamentarias de mayoría y de oposición (*Entrevista*, 24 de julio de 1990). En Perú, el senador Bernaldes confirmó que “los grandes intereses se han servido de mayoría y oposición”, en los dos periodos presidenciales de la década estudiada (*Entrevista*, 22 de enero de 1990). Para Manuel Haurigot, asesor de la Unión Industrial Argentina: “primero hay reuniones en la comisión interesada, después con los bloques respectivos y algunas veces con los partidos políticos, para que hagan comprender a sus dirigentes en el Parlamento que la cosa puede estar equivocada” (*Entrevista*, 15 de agosto de 1990).

En cuanto al modo de llegar a los legisladores, el ex diputado Carlos Auyero indicó que “los grandes intereses mantienen una fluida relación de contactos personales con los parlamentarios, que se alimenta con las contribuciones para las campañas electorales” (*Entrevista*, 8 de mayo de 1990). Más descriptivamente, un funcionario parlamentario argentino anotó: “es la confianza, que lo conocen, que lo invitan a las fiestas, a una inauguración. Van creando como una red de relaciones con los diputados [...]. Ahí te van pasando letra. No es que vienen a la fuerza [...]. Entran a girar en un microclima” (Daniel Pastor Merlo, *Entrevista*, 10 de julio de 1991).

En ese clima, algún favor concedido por un legislador puede corresponder a una contraprestación del beneficiario. El diputado Federico Storani se refirió a casos en los cuales ocurre “comprar la voluntad de los legisladores”, y aludió, también genéricamente, a denuncias de mediaciones parlamentarias destinadas a producir “un artículo [en una ley, que] era para beneficiar a algún grupo determinado” (*Entrevista*, 10 de mayo de 1990). Sin señalar expresamente formas de corrupción, y bajo la condición de no ser identificado, un asesor de un gremio empresarial argentino afirmó descarnadamente: “el proyecto que sale es del que tiene más poder”.

En Perú la influencia de los grandes intereses apareció perfilada con tonos menos cargados. El senador Gastón Acurio admitió que es usual pedir la opinión de los gremios empresariales, llamándolos para ello a

las comisiones, y que “en ocasiones, su palabra se ha convertido en resolución”; citó al respecto dos ejemplos de normas que habían adoptado como orientación la propuesta alcanzada por el respectivo sector empresarial: la Ley de Telecomunicaciones, bajo influencia de la Cámara Peruana de Radio y TV, y la Ley de Aeronáutica Civil, con criterio formado por los transportistas, en contra del sostenido por la Fuerza Aérea. Dicho esto, Acurio agregó: “lo que pasa es que ellos [los gremios empresariales] quieren que el Parlamento sea portavoz de sus intereses. Y eso no corresponde, porque no se debe confundir el poder político con el poder económico” (*Entrevista*, 30 de enero de 1990). Aparte del testimonio recogido en la Sociedad de Industrias, ya citado, en la Asociación de Exportadores se nos informó —respecto de la Ley de Comercio Exterior, que era uno de nuestros casos legislativos estudiados— que los parlamentarios “no aceptaron todo, pero nos aceptaron modificaciones a cambio de que no atacáramos la ley” (*Entrevista*, 10 de febrero de 1990).

En ambos países encontramos referencias de nuestros informantes a casos de protección en la instancia parlamentaria de determinado interés particular, a cambio de un soborno, lo anotó el diputado Storani en Argentina y se nos informó de más de un caso real en la Sociedad de Industrias de Perú. Pero, si ponemos la corrupción parlamentaria de lado y examinamos las posibilidades disponibles a aquellos intereses organizados que pretenden ser promovidos o impedir ser afectados, haciendo valer sus pretensiones en el Parlamento, el caso argentino parece mostrar mayor permeabilidad para atenderlos que el peruano.

¿Cómo se ejerce la influencia necesaria para lograr la promoción de un interés sectorial organizado? Daniel Funes de Rioja, funcionario de la Unión Industrial Argentina, subrayó que, a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos, en Argentina son las propias organizaciones empresariales las que ejercen el *lobby* (*Entrevista*, 24 de julio de 1990). Los intereses organizados buscan, en primer lugar, informar a los legisladores. Dado el bajo nivel de respaldo técnico que enfrentan los parlamentarios, el flujo de información que mantienen los gremios empresariales sobre los legisladores —atestiguaron varios asesores parlamentarios argentinos— es de la mayor importancia. Lo confirmó Funes de Rioja, desde el lado empresarial: “en el plano técnico, hay cada vez mayor colaboración. Mi concepción es que [a los parlamentarios] hay que hacerles llegar to-

do” (*Entrevista*, 24 de julio de 1990). La relación así fundada produce demandas del lado parlamentario. Osvaldo Sarachu, de Coninagro, refirió que “muchas veces, el legislador va a las entidades y se da un proceso de consulta mucho menos formal, que no se da en el ámbito del Poder Legislativo sino afuera”. En el extremo, el asesor empresarial recordó que luego de discutir con un legislador un artículo de un proyecto de ley y plantearle la necesidad de un texto sustitutorio, el parlamentario les rogó: “por favor, escribanmelo” (*Entrevista*, 29 de junio de 1990).

Algunos de nuestros informantes llamaron la atención sobre la importancia de los medios de comunicación en la influencia sobre el Parlamento. “La mayor presión es por la vía del periodismo”, señaló el diputado argentino Humberto Roggero (*Entrevista*, 24 de mayo de 1990). A través de campañas sistemáticas se logra instalar un clima en la sociedad que resulta favorable o desfavorable —según sea el caso— a un proyecto en trámite. Ésa fue nuestra propia constatación en varios de los casos legislativos estudiados.

Finalmente, el último recurso son las presiones. Pocos de nuestros entrevistados supieron concretar en qué consisten las presiones que los intereses organizados ejercen sobre los miembros del Parlamento, a fin de inclinar a su favor el criterio del legislador. El director de la Comisión de Industria de la Cámara de Diputados refirió que, en Argentina, “las presiones más fáciles” ejercidas por los empresarios consisten en amenazar con disminuir la producción y despedir personal. “Dicen: «este país ya no es rentable, nos vamos a otro»”. Esto es, la amenaza de causar un daño económico grave si la legislación no responde a sus demandas. En términos individuales, el ejemplo de presión más citado en nuestras entrevistas fue el de hacer “mala prensa” a aquel legislador que adoptara posturas desfavorables a ciertos intereses organizados.

### La labor legislativa de los parlamentarios

La tarea legislativa es, según las diversas evidencias halladas en el curso de nuestro trabajo, la que probablemente lleva menos tiempo en la agenda personal de los legisladores de ambos países. Esto se debe a diversas razones. En primer lugar, una porción significativa de la legislación es producida —bajo formas distintas a las de una ley— por el Poder Ejecutivo. En segundo lugar, una porción muy grande de aquellas leyes

que aprueban el Parlamento tienen iniciativa en el Poder Ejecutivo, hecho que usualmente rebaja el peso del Parlamento en su formulación. En tercer lugar, quienes en el Parlamento asumen en estricto sentido las tareas legislativa son unos cuantos de sus miembros; aquellos que ejercen la iniciativa mediante la formulación de los proyectos que en efecto llegan a convertirse en leyes; concurren a las comisiones respectivas donde se procesan los proyectos, a fin de gestionar el trámite personalmente y, en su momento, contribuir a los correspondientes dictámenes, y en la discusión final cobran un peso personal decisivo.

Para Goretti y Panosyan (1986: 60), en el caso argentino aproximadamente un tercio de los legisladores se dedican a las tareas de la función legislativa. Con la información recogida en entrevistas acerca de la muy baja concurrencia de legisladores peruanos al trabajo de comisiones y los datos que ofrece Bernales (1990: anexo A) acerca de la autoría de las leyes aprobadas entre 1985 y 1989 —en los que se percibe una alta concentración en cierto número de senadores y diputados— puede sostenerse que en Perú es aún menor el porcentaje de parlamentarios que privilegian estas tareas.

¿Quiénes se dedican a ellas? Para responder en positivo, puede decirse que una porción de los parlamentarios que consagra parte significativa de su tiempo a la función de legislar está integrada por figuras políticas de relativa importancia, conocidos en la escena pública; algunos de ellos ejercen la presidencia de comisiones parlamentarias de importancia y/o su palabra será escuchada con interés en los debates. El segundo tipo de parlamentario dedicado a tareas legislativas es el que, no siendo una figura política de primer nivel, es reconocido por sus pares como especialista en cierta área temática, razón por la cual su opinión y observaciones cuentan con un auditorio, aun cuando se trate de un legislador integrante de la minoría. La respuesta también puede darse en negativo; en la medida en que un legislador privilegia otras de las funciones formales o informales del rol decrece su participación activa y de regulación en el proceso legislativo.

La tarea legislativa implica, básicamente, el trabajo en comisiones y en el Pleno de la cámara. Tanto en Perú como en Argentina, este trabajo no ocupa todo el año —sino sólo aquellos periodos correspondientes a las legislaturas— y, durante los meses en los cuales hay sesiones, no alcanza a tomar un tiempo significativo de los parlamentarios.

En ambos países, durante el periodo que comprenden las legislaturas, el Pleno de las cámaras usualmente sesiona tres veces por semana, entre tres y cuatro horas cada vez. La concurrencia de los legisladores al Pleno resulta estimulada por ciertos temas de interés nacional —que, en consecuencia, reciben mucha atención de la prensa— o exigida cuando el voto de cada uno de los legisladores cobra un peso decisivo en el resultado final y su presencia entonces resulta requerida por el partido al que pertenecen. En el caso peruano, la presencia de la televisión en el hemiciclo garantiza una masiva concurrencia de los legisladores y multiplica el interés por el uso de la palabra.

La participación en la composición de las comisiones está sujeta a la decisión del partido mayoritario (o la alianza de partidos que conforman mayoría). Los parlamentarios con mayor jerarquía o relieve partidario reciben como tarea presidir las comisiones de más importancia, entre las que se consideran las responsables de asuntos legales y de materias fiscales, dado su gravitación en el curso del proceso legislativo.

Tratándose de las comisiones parlamentarias que tienen mucha importancia, sus miembros concurren con asiduidad. No ocurre lo mismo en la restante mayoría de comisiones, donde no es alta ni regular, según mostró en Argentina en el trabajo de Goretty y Panosyan (1986) e indicaron nuestros informantes en ambos países. Además de que las comisiones no sesionan durante el receso parlamentario entre legislaturas, cuando se hallan en periodo de sesiones éstas no son frecuentes en Perú y no siempre cuentan con asistencia mayoritaria en Argentina. Es usual que los dictámenes, que formalmente son producidos por las comisiones, sean preparados por uno o dos miembros y luego hechos circular entre los demás para recabar las firmas. De modo anecdótico, pero singularmente ilustrativo, en el caso peruano un informante refirió que, a efectos de grabar en cinta de sonido el curso de las sesiones de comisión, en ocasiones los parlamentarios y asesores presentes simulaban las voces de miembros ausentes a quienes se hace figurar como si tomaran parte en la sesión.

La mayoría de diputados y senadores, cual sea su alineamiento partidario, no acceden a una participación de significación en el proceso legislativo —al cual concurren pasivamente con su asistencia y con su firma— y quedan situados de lleno en las tareas de intermediación entre el electorado y el aparato estatal de las que depende su siguiente elección.

### 3. *Partidos y Parlamento*

En este apartado nuestra mirada se dirige al papel que cumplen los partidos políticos en el Parlamento de Perú y Argentina, para preguntarnos hasta qué punto la debilidad de aquéllos compromete el perfil adoptado por éste. Desde el análisis de nuestros casos legislativos, así como del material provisto por las entrevistas, surge la hipótesis de que los partidos políticos no adquieren peso específico en el funcionamiento del Parlamento en Perú y Argentina. Al menos, no si se concibe al partido como algo más que una agrupación de individuos encaminada a hacerse del poder y se espera de él una función de articulación e intermediación de intereses y demandas sociales.

La percepción de esta falta de peso específico pareció más sorprendente en el caso argentino, dada en éste una característica ligazón entre los grupos organizados de intereses y las instancias de ejercicio del poder. Esto nos llevó, en Argentina, a profundizar el tema en nuestras entrevistas. Desde el lado de los gremios empresariales y las grandes empresas la respuesta fue prácticamente unánime: “nuestra relación con los partidos, como tales, no existe”, declaró Osvaldo Sarachu, de Coninagro, y, corrigiéndose, añadió: “la relación con los partidos se circunscribe al momento de la campaña” (*Entrevista*, 29 de junio de 1990). Manuel Haurigot, de la Unión Industrial Argentina, apenas introdujo un matiz, al listar las instancias políticas de interlocución habitualmente frecuentadas por el gremio: “algunas veces, los partidos políticos”, señaló (*Entrevista*, 15 de agosto de 1990). Un asesor de la Cámara de Diputados dio una explicación rotunda: “los partidos no procesan. No es la vía” (Ariel Colombo, *Entrevista*, 2 de mayo de 1991).

En el caso argentino, varios de nuestros entrevistados vincularon causalmente esta debilidad en el protagonismo de los partidos con su falta de definición programática o de consistencia ideológica. Así, un ex funcionario de la Cámara de Diputados, Raúl Valloire, observó que en “los partidos políticos no hay líneas tan definidas como para llevar adelante algún tipo de cosa” (*Entrevista*, 18 de mayo de 1990). El dirigente de la Federación Agraria Argentina, René Bonetto, acusó a los parlamentarios de haber “tirado en el cesto todo lo que contenían las plataformas de los partidos mayoritarios” (*Entrevista*, 14 de julio de 1990). Sin embargo, el caso peruano es útil para testar la explicación. Tratándose de un escena-

rio político, como el de Perú en los años ochenta, con un alto grado de definición ideológica —donde los partidos podían ser ubicados inequívocamente en el espectro derechas/izquierdas—, y en el cual cada agrupación política detentaba una propuesta programática relativamente clara y distinta a las otras, nuestra constatación respecto a la falta de un rol específico de los partidos en el parlamento fue similar a la efectuada en el caso argentino.

El comportamiento de los parlamentarios resultó perfectamente equiparable. “El legislador no se molesta en enterarse si el partido está de acuerdo o no. La actitud de que el partido los tiene que seguir es más importante aún cuando el partido está en el gobierno”, testimonió un asesor parlamentario argentino (Ariel Colombo, *Entrevista*, 2 de mayo de 1991). En armonioso contrapunto, confió un senador peruano: “los senadores de Acción Popular [su partido] a menudo definen la línea antes que el partido” (Gastón Acurio, *Entrevista*, 30 de enero de 1990). “Cuanto mayor es la envergadura de los líderes, menos consultan al partido”, aportó el ex diputado argentino Carlos Auyero (*Entrevista*, 8 de mayo de 1990). Como dato probatorio para el caso peruano, un funcionario del Senado indicó que el senador Felipe Osterling analiza los proyectos de ley no en su partido sino con los socios de su estudio de abogados, que no militan en aquella agrupación política (*Entrevista*, 20 de junio de 1990).

Más que el grado de indefinición programática o ideológica, que el partido en el Parlamento cobre peso decisivo sólo a través de la disciplina partidaria —ejercida en el momento de votar— parece ser un síntoma de una implantación débil del partido en la sociedad. “Los partidos están muy débiles en su accionar” y “tienen todavía más desprestigio que el Congreso”, reconoció el diputado argentino Humberto Roggero (*Entrevista*, 24 de mayo de 1990). Una “débil presencia de los partidos argentinos” (Mustapic, Goretti y Corbacho, 1990: 27), se expresa en su flaqueza “como canales de mediación de los conflictos sociales” (De Riz, 1989: 1), y en la vida parlamentaria se manifiesta tanto en la falta de procesamiento partidario de los numerosos proyectos presentados por los legisladores (Goretti y Panosyan, 1986: 61), como en que, en general, la influencia del partido “no aliente los intereses de los legisladores” (Simón Lázara, *Entrevista*, 28 de mayo de 1990). En ambos países, a esa debilidad corresponde “el uso inorgánico y meramente instru-

mental que los partidos hacen del Parlamento”, que perjudica a éste (Bernales, 1990: 22).

Si se acepta esta hipótesis explicativa, es posible derivar de ella varios corolarios de importancia: *a)* que los partidos no sean los que llevan las demandas sociales hasta el sistema político y que, entonces, “los partidos no actúan orgánicamente a través del Parlamento” (Bernales, 1990: 21); *b)* que los representantes partidarios gocen, en consecuencia, de un alto grado de “autonomía” con respecto a sus mandantes electorales, cuando se trata de decidir asuntos generales, al tiempo que como compensación prestan, a esos mismos mandantes, servicios de intermediación encaminados a posibilitar la reelección; *c)* que el bloque parlamentario del partido que controla el Ejecutivo carezca del “grado significativo de autonomía en relación al titular del Poder Ejecutivo” reclamado por Cavarozzi (1984: 137) “para que el sistema de partidos y el Congreso funcionen [...] efectivamente como ámbito para la explicación y negociación de los conflictos políticos”, y *d)* que la calidad de la representación política, en un sistema así definido, resulte limitada y débil.

La alternancia de partidos en el gobierno no modificó la constante de un sistema de partidos débil en Argentina y Perú, que selló el funcionamiento parlamentario. Liliana De Riz sostiene que, durante el gobierno del presidente Alfonsín, los gremios empresariales y sindicales prefirieron dirigirse a él en lugar de ir a los partidos, en los que no confiaban y cuya efectividad mediadora les merecía dudas (De Riz, 1990: 13). A esa observación le extendieron vigencia dos diputados entrevistados en Argentina; Guillermo Estévez Boero negó la existencia de conexiones orgánicas entre “los sectores de interés” y los partidos (*Entrevista*, 19 de junio de 1990); Humberto Roggero esbozó una comparación: “la presión de los grupos de interés pasa más por el Parlamento que por los partidos” (*Entrevista*, 24 de mayo de 1990). Los testimonios recogidos en Perú permiten generalizar el rasgo a ambos países. Es posible decir (Mustapic, Goretti y Corbacho, 1990: 27) que, así de circunscrita la acción partidaria, el papel principal desempeñado por los partidos “ha sido el de máquinas electorales”.

#### 4. *El lugar del Parlamento*

En este apartado final intentamos responder, desde los principales hallazgos efectuados en el análisis del Parlamento de ambos países, a la

cuestión de cuál es el lugar que ocupa la institución parlamentaria en el régimen político de Argentina y Perú, y de explorar el significado que la definición del funcionamiento parlamentario alcanza a la construcción democrática en curso.

Marcado por los límites que padecen los partidos políticos a través de los cuales se recluta la representación ciudadana, el Parlamento en ninguno de los dos países estudiados genera políticas públicas, ni es en su ámbito de competencia efectiva donde se toman las decisiones que más importan a la marcha del país. Como dijera el diputado Manzano, acerca del caso argentino, “el Congreso continúa siendo un cuerpo con escasa iniciativa legislativa y pobre capacidad de reacción frente a las políticas de gobierno” (Mustapic, 1986: 18). “Los proyectos y las políticas se originan en el Poder Ejecutivo [...]; la Cámara no cuenta con los elementos necesarios para planificar una política general”, reconoció el diputado Estévez Boero (*Entrevista*, 19 de junio de 1990).

Sigue, pues, siendo cierto que “varias de las cuestiones políticas más cruciales —las políticas económicas y los conflictos en las fuerzas armadas, por ejemplo— no llegaron prácticamente al Congreso”, y que, con respecto a otros asuntos críticos, “el Parlamento funcionó como simple correa de transmisión de las iniciativas presidenciales, limitándose a sancionar leyes que se gestaron con exclusión de todo tipo de negociación intraparlamentaria o debates relevantes” (Cavarozzi, 1984: 139). Convertido a menudo en “convalidador de políticas que vienen del Poder Ejecutivo” (Simón Lázara, *Entrevista*, 28 de mayo de 1990), el Parlamento mereció en Argentina, de un diputado integrante de la mayoría, este balance: “hoy, el peso del Poder Legislativo es muy escaso, casi nulo” (Humberto Roggero, *Entrevista*, 24 de mayo de 1990).

“Estamos hablando de un proceso lento de deterioro en la capacidad de control y decisión del Congreso”, observó el diputado Lázara (*Entrevista*, 28 de mayo de 1990). Para Argentina, Molinelli (1991: 149 y 150) ha ubicado históricamente en 1940 el momento en el que empieza la declinación parlamentaria con respecto al Poder Ejecutivo, que opera a través de ciertos mecanismos institucionalizados y algunos hechos consumados que se fueron imponiendo desde la presidencia de la República, y que —con el apoyo de una “opinión pública queriendo un líder fuerte en el contexto de la crisis”— expresa una voluntad favorable de la clase política, manifestada tanto en forma activa, a través de ciertos cambios le-

gales, como en forma pasiva, con la aceptación callada de algunos actos. Las conclusiones de Molinelli recuerdan que la “decadencia” política del Parlamento se ha producido en beneficio de una expansión de autoridad del Poder Ejecutivo y, en particular, del presidente. Desde el ejercicio parlamentario, el diputado Lázara observó también que “el poder del presidente” supera la capacidad de control parlamentario: “se prescinde del Congreso y se le margina” (*Entrevista*, 28 de mayo de 1990). Si estamos ante una suerte de hegemonía presidencial, crecientemente afirmada, que el presidente peruano Alberto Fujimori decidiera cerrar el Parlamento, en abril de 1992, expresaría algo así como la sanción externa de una tendencia histórica, reconocible en ambos países, a través de la cual el Parlamento ha adquirido un papel secundario. De esta misma tendencia se deriva que cuando, eventualmente, la institución o algunos de sus miembros buscan salir de ese rol menor, para intentar en alguna medida el ejercicio de las funciones asignadas por la Constitución, encaran el riesgo de producir una percepción social del Parlamento como obstáculo.

¿Cuál es, pues, la función del Parlamento en el régimen político de países como los estudiados? Entre quienes se han ocupado del tema en Argentina, Liliana De Riz ha notado que “la escena legislativa resulta ser, ante todo, una tribuna partidaria, un ámbito en el que se lleva a cabo la doble contienda, interna e interpartidaria, para captar al electorado”, al tiempo que el desarrollo de su labor convierte al Parlamento en “una caja de resonancia de la sociedad” que “confina al Congreso a una acción expresiva, simbólica” (De Riz, 1989: 46, 27). Complementariamente, se ha observado que, desde el punto de vista del partido de gobierno, aparte de la formalización legal de aquellas decisiones que cuentan con la aprobación del Poder Ejecutivo, a través del Parlamento es posible “evaluar las repercusiones, expectativas y reacciones generales y puntuales que la sanción de cada proyecto tendrá en los distintos sectores sociales” y “evaluar de antemano las posibilidades de apoyo en cada cámara a determinado proyecto, así como las negociaciones que se deban entablar según sea la posición de la primera minoría y del resto de las fuerzas de oposición” (Lattuada, 1989: 47). Ambos autores coinciden en que, además, si bien el Parlamento ve en la práctica bloqueada o severamente restringida su capacidad de ejercer el poder, en él se “privilegia la función legitimadora” (De Riz, 1986: 12) o tiene lugar la “legitimación del proyecto del Poder Ejecutivo” (Lattuada, 1989: 52).

En el caso peruano, Enrique Bernales —quien, en su doble calidad de investigador y parlamentario, ha llevado a cabo los mejores trabajos disponibles sobre el tema— sugiere que, pese a la “pobre actuación del Parlamento en cuanto eficacia en sus actividades de control político y fiscalización”, su desempeño legislativo resulta positivo con respecto a aquellas leyes “dadas para colmar las aspiraciones de un sector social”; éstas, si bien corresponden en los hechos a propósitos clientelísticos e intereses reeleccionistas de sus autores, son “leyes a través de las cuales legitiman sus reclamos y logran ser reconocidos por el Estado y su legalidad” determinados sectores sociales postergados. Incluso aquellas leyes que declaran “de necesidad y utilidad pública” una obra determinada serían una forma de legitimarla ante la atención del aparato administrativo del Estado, que al satisfacer reclamos y presiones sociales “permiten respiros y aquietamientos a la agitación social” (Bernales, 1990: 21, 66).

Unas y otras elaboraciones gozarían de plausibilidad si no existieran evidencias muy fuertes acerca de la desaprobación social del Parlamento, que en el caso peruano fue utilizada por Alberto Fujimori tanto como justificación acompañante de la decisión de imponer militarmente su clausura, como forma de aprobación posterior de la misma. Los resultados de los sondeos de opinión desaprueban el desempeño parlamentario en ambos países. Nuestros entrevistados entre la dirigencia empresarial de los dos países coincidieron en esa tendencia.

En Perú, un ex presidente de Confiep (Confederación de gremios empresariales), recordó haber encontrado en sus contactos con las comisiones parlamentarias “una sensación de desinterés y poca atención” (Reynaldo Gubbins, *Entrevista*, 12 de febrero de 1990). Según un importante empresario minero, a lo largo de la década de los años ochenta, “el Parlamento ha sido estéril en relación con la minería” debido a que ni siquiera se ocupó del tema (Amado Yataco, *Entrevista*, 5 de febrero de 1990). Y un funcionario directivo de la Sociedad de Industrias señaló en el desempeño parlamentario “muchos localismos y una visión estrecha” (*Entrevista*, 16 de enero de 1990).

En Argentina el tono encontrado no fue más condescendiente. Marcelo Fielder, del Instituto de Estudios Económicos de la Sociedad Rural Argentina, dijo no recordar ningún “proyecto realmente relevante” para la temática del campo que el Parlamento hubiera considerado durante los dos últimos periodos presidenciales (*Entrevista*, 5 de junio de 1990).

Arturo Navarro, de Confederaciones Rurales Argentinas, tampoco pudo recordar “nada fundamental” en la acción parlamentaria relativa a su sector (*Entrevista*, 6 de agosto de 1990). “Tanto para el agro como para la industria, no han pasado [por el Parlamento] temas que sean fundamentales”, complementó Manuel Haurigot, desde la Unión Industrial Argentina (*Entrevista*, 15 de agosto de 1990). Y cuando se les pidió profundizar en su enjuiciamiento del papel desempeñado por el Parlamento argentino, Fielder encontró “un divorcio entre la labor de los diputados y las necesidades de sus representados”; Haurigot sostuvo que la institución “no trata ningún problema de fondo para el país”, por lo cual “tiene un descrédito muy grande” y “los parlamentarios no son personas creíbles para el pueblo argentino”, y Navarro dijo de los legisladores “usan al votante y después se olvidan de la representatividad que le ha concedido”. Para René Bonetto, de la Federación Agraria Argentina, la “ruptura del pacto existente entre los políticos y el pueblo” resulta “grave y contribuye al descreimiento que en forma creciente existe en la población” (*Entrevista*, 14 de julio de 1990).

¿Cómo atribuir a una institución política tan cuestionada socialmente la capacidad de dar legitimidad a determinadas políticas que, generalmente a iniciativa del Poder Ejecutivo, viene a sancionar? La posibilidad de tal logro se aleja en la medida en que se profundiza la mirada sobre los términos reales de funcionamiento del Parlamento en Perú y Argentina. Tres factores limitan la significación política de esta institución. En primer lugar, la limitada capacidad de representación que padecen los partidos encargados de nominar a los legisladores, debido a una débil implantación social que compromete su supuesta capacidad para transmitir demandas y representar actores sociales en conflicto. En segundo término, la creciente rebaja de la competencia realmente ejercida por el Parlamento que, parcialmente enmarcada en la ley, y, en parte, fundada en prácticas aceptadas, traslada al Poder Ejecutivo el lugar central de las decisiones que cuentan en la marcha del país. Por último, en la propia institución parlamentaria aparece una tercera limitación consistente en la incapacidad, o la severa dificultad, para asumir la defensa del interés general por encima de los intereses particulares; desde una relación más estrecha del legislador con los problemas de su circunscripción electoral hasta las restricciones de recursos institucionales, pasando por la preeminencia de los intereses corporati-

vizados, una diversidad de factores concurren a constreñir esta potencialidad parlamentaria.

Lo paradójico es que estas limitaciones no afectan exclusivamente al Poder Legislativo sino que son propias del conjunto del régimen político. La crisis de representación a través de los partidos es compartida por igual entre Ejecutivo y Legislativo. El interés general tampoco parece alcanzar un mejor nivel de representación a través de la acción del Poder Ejecutivo. La limitada competencia del Parlamento hace parte ahora de un debilitamiento general del Estado en países como los estudiados, que tiene su origen tanto en la prolongada decadencia económica —y la consiguiente anemia fiscal— como en una política de retirada y recorte de la presencia estatal, que formó parte central de las políticas neoliberales en boga durante la década estudiada.

Queda pendiente una pregunta cuyo alcance supera los límites de este trabajo: ¿si los males que usualmente se señala en el Parlamento afectan a todas las instituciones del régimen político, por qué recaen acusatoriamente contra aquél, para devaluar especialmente su consideración social? La respuesta, probablemente, pertenece al área de la cultura política predominante. Una enraizada tradición y una sostenida experiencia política, autoritarias ambas, cifran sus expectativas en “el hombre fuerte” y “la mano dura”, que pueden tener o no un origen electoral, como en 1992 ha demostrado en Perú la mayoritaria popularidad de Alberto Fujimori, una vez apartado de la constitucionalidad democrática. En un clima social donde los contenidos autoritarios conservan un peso importante, el debate, la discusión, la negociación y el tiempo que se va en ello aparecen sobre todo como una pérdida de recursos frente a los graves males que se encaran. Ésta es la premisa desde la cual se puede concluir socialmente, con poco esfuerzo, un razonamiento que responsabiliza al Parlamento por males de los cuales no es el único portador, ni acaso el más importante. Pero trabajar esa hipótesis debería ser objeto de otros estudios.

En lo que puede concluir este estudio es en que el Parlamento en Argentina y Perú no se constituye, de hecho, en un lugar del régimen político donde se esté atendiendo eficazmente la necesidad de construir y reforzar prácticas democráticas. Aunque algunos rasgos y ciertos casos hallados se correspondieron positivamente con esa necesidad, la tendencia general —que hemos creído mostrar suficientemente a lo largo del trabajo— es la de una institución política donde la democracia se expre-

sa, sobre todo, en la forma de designación de sus miembros. Ni como lugar de decisión en el cual se congregan los representantes del pueblo, ni como ejercicio de poder abierto a los diferentes sectores sociales, el parlamento parece realizar el aporte de un desempeño críticamente útil para el fortalecimiento democrático en los dos países estudiados.