

**Representación Política, Política Pública y Estabilidad Institucional en el Congreso  
Argentino**

**Ernesto Calvo**  
[ecalvo@gvpt.umd.edu](mailto:ecalvo@gvpt.umd.edu)  
**Universidad de Maryland**  
**Enero, 2012**

**Capítulo preparado para el proyecto *Instituciones y Actores de la Política Argentina*,  
Buenos Aires.**

“Yo no quiero un Presidente preso del Senado o del Parlamento sino un Presidente preso de la Constitución. ¿Saben por qué? Porque si nosotros seguimos habilitando los decretos de necesidad y urgencia sin ningún tipo de contralor, y no admitimos que es el Parlamento el que debe ratificarlos, mucho me temo que el Presidente no quedará preso del Senado sino de otros sectores que el día de mañana pueden solicitarle modificar la coparticipación -si los gobernadores así lo acuerdan- o disponer una devaluación o dolarización ante una determinada crisis.”

Diputada Cristina Fernandez de Kirchner, Diario de Sesiones, Derogación de los Decretos 430, 438 y 446/2000. 19ª Reunion, 10ª Sesión Ordinaria, Junio 29, 2000.

“SR. CAMAÑO.- Corresponde votar los artículos 5º a 15 con las modificaciones aceptadas por la comisión y que fueron propuestas por los señores diputados Lamberto, Brown y Pinedo.

Se va a votar.

Resulta afirmativa”

Sanción con Modificaciones del Proyecto del Poder Ejecutivo “Régimen Fiscal Transitorio,” 7 de Julio, 2004.

Los resultados publicados por Gallup en Junio del 2008 fueron categóricos: “Una encuesta anual de confianza en las instituciones encuentra que tan solo un 12% de los [encuestados] tiene confianza en el Congreso, el nivel de confianza más bajo entre las 16 instituciones de la encuesta y el número más bajo en 35 años de historia.”(Jones 2008). Para quienes presenciaron las movilizaciones ciudadanas del año 2001, los resultados de la encuesta no sorprenden. Poco han hecho los políticos Argentinos para mejorar su pobre imagen pública entre los votantes. La encuesta de Gallup, sin embargo, no describe el nivel de confianza que los votantes Argentinos tienen en el H. Congreso de la Nación sino el nivel de confianza que los votantes norteamericanos tienen respecto del Congreso de los Estados Unidos.<sup>1</sup>

La mala imagen pública del Congreso norteamericano tampoco es una anomalía, resultado de la guerra en Irak y de la actual recesión económica. Entre 1992 y el 2011, el nivel de confianza declarado por los votantes norteamericanos respecto del Congreso de

---

<sup>1</sup> Al momento de la crisis del 2001, tan sólo un 6% de los votantes Argentinos reportaban una imagen favorable del Congreso de la Nación.

EEUU se ha mantenido relativamente estable, variando entre un mínimo de un 9% y un máximo de un 28%, muy por debajo de la imagen de todas las otras instituciones de gobierno. Como afirmara recientemente el Demócrata de Colorado Michael Bennet en su presentación ante el plenario del Senado, el hecho de que tan sólo un 9% de los votantes norteamericanos tengan una imagen positiva del Congreso pone a esta institución por debajo de Paris Hilton y por debajo del número de encuestados que piensan que EEUU debería volverse comunista (Senado de los EEUU, Noviembre 11, 2011).

Legisladores y Congresos con una deslucida imagen pública han sido observados en la gran mayoría de las democracias contemporáneas, independientemente de la composición política o el origen ideológico, económico y social de sus integrantes. Creados con el fin de representar a los ciudadanos de las democracias modernas, los Congresos y sus miembros son universalmente tildados de corruptos, ineptos, vagos, mentirosos, incapaces de forjar acuerdos, capaces de forjar cualquier acuerdo, faltos de visión, de compromiso, y/o de principios. Dichas caracterizaciones del Congreso son repetidas hasta el cansancio por la prensa, los votantes y los propios representantes, siempre dispuestos a acusar a sus oponentes por los males que afectan al país.

Por supuesto, puede ser cierto que los legisladores sean directamente responsables de los males que aquejan a la Argentina. Pero, ¿Cómo explicar entonces una alta imagen pública de Néstor Kirchner en el 2007 y una muy baja imagen pública de un congreso con clara mayoría Kirchnerista? ¿Cómo explicar qué un 90% de los votantes Chilenos reportasen tener una imagen positiva de Bachelet y, a su vez, una muy baja imagen pública del Congreso Chileno controlado por la oficialista Concertación? El hecho de que en todos los países del mundo las legislaturas tengan una imagen deslucida –independientemente

del rendimiento institucional o de la marcha de la economía— nos dice algo sobre la particular naturaleza de esta institución.

En efecto, el Congreso es una institución en la cual los réditos políticos son capitalizados por los actores individuales o los partidos políticos mientras que los costos políticos son socializados, absorbidos por la institución. Para la oposición, el Congreso es incapaz de limitar el poder del Ejecutivo. Para el oficialismo, el Congreso es incapaz de aprobar la agenda propuesta por Ejecutivo. Paradójicamente, dado que el Congreso Argentino aprueba cerca de la mitad de los proyectos de ley propuestos por el Presidente y su gabinete (Mustapic 2002; Alemán y Calvo 2010; Saiegh 2010; Saiegh 2011), tanto la oposición como el oficialismo tienen algo de razón.

Imágenes contradictorias que simultáneamente describen un Congreso débil - sometido a la voluntad del Ejecutivo Nacional- y un Congreso fuerte -capaz de bloquear la sanción de legislación importante- abundan también en la literatura académica. El carácter *delegativo* del Congreso Argentino, por ejemplo, es predicado tanto de la incapacidad para limitar o enmendar las propuestas del Presidente como por la falta de voluntad para prevenir la sanción de leyes implementadas mediante decretos. Poco importa que dichas hipótesis sean inconsistentes entre sí, dado que si el Congreso aprueba sin discutir ni enmendar la legislación propuesta por el ejecutivo, entonces la sanción de leyes mediante decretos debería ser innecesaria.

El estudio del Congreso Argentino, sin embargo, está plagado de imágenes inconsistentes, contradictorias o simplemente erróneas. Como demostraré en este capítulo, no es cierto que toda la legislación propuesta por el ejecutivo sea aprobada (Alemán y Calvo 2010), no es cierto que la gran mayoría de la legislación propuesta por el ejecutivo

sea aprobada sin modificaciones (Bonvecchi y Zelaznik 2010) y, finalmente, tampoco es cierto que el Ejecutivo pueda utilizar la herramienta del decreto unilateralmente y sin perjuicio (Alemán y Tsebelis 2005). Las citas de los Diputados Cristina Fernandez de Kirchner y Eduardo Oscar Camaño, al inicio de este capítulo, dan cuenta de los mecanismos mediante los cuales el Congreso procesa y modifica la legislación iniciada por el Ejecutivo. Mecanismos que discutiré en detalle en las siguientes páginas.

En particular, este capítulo busca discutir cinco prejuicios teóricos que, aun sin sostén empírico, dominan las descripciones académicas y no académicas del Congreso Argentino:

***Prejuicio # 1: Mayorías arrolladoras: Los legisladores que no pertenecen al bloque mayoritario no pueden aprobar legislación.***

***Prejuicio # 2: Bloqueo legislativo: La pérdida de control mayoritario torna imposible la aprobación de dictámenes en las comisiones permanentes y de sanción en el plenario.***

***Prejuicio # 3: Falta de Poder: El Congreso no tiene interés, capacidad, o autoridad para limitar las propuestas del Ejecutivo.***

***Prejuicio # 4: Improductivo: La gran mayoría de la legislación aprobada por el Congreso ha sido formalmente propuesta por el Ejecutivo.***

***Prejuicio # 5: Disciplina Extrema: Los líderes de bloque pueden aprobar cualquier proyecto de su interés dado que los legisladores no se atreven a hablar o votar en contra de su bloque.***

Estos cinco prejuicios teóricos, comunes en trabajos académicos y no académicos, son habitualmente utilizados para describir el comportamiento de los legisladores argentinos en comisión y en el plenario de las Cámaras, para caracterizar el tipo de legislación que es sancionada, para ponderar el peso relativo del ejecutivo en la producción legislativa y para describir las relaciones de poder entre (y al interior) de los bloques. Estos cinco prejuicios teóricos, a su vez, constituyen un *supuesto-saber* que limita el desarrollo de

nuestras agendas de investigación académica así como también nuestra capacidad para proponer cambios institucionales que mejoren la calidad de la representación.

Desde un punto de vista normativo, el objetivo de este capítulo no es redimir al Congreso Argentino. La sanción ciudadana de abusos, errores y omisiones por parte de la institución del Congreso y sus miembros es un ingrediente esencial de las democracias representativas modernas (O'Donnell 1994). La *desconfianza radical*, la cual obliga a que los representantes no sólo tengan que responder a las preferencias de sus electores sino que a su vez se vean obligados a demostrar públicamente que han actuado en el mejor interés de los votantes, es el mecanismo más efectivo para aumentar el capital democrático de las instituciones republicanas. Sin embargo, la atribución de responsabilidad política a nuestras instituciones democráticas es imposible si no entendemos los mecanismos que explican la consideración, modificación y sanción de leyes. La *desconfianza radical* es un principio democratizador importante pero no constituye un programa de investigación ni, a su vez, da cuenta de los mecanismos que subyacen al funcionamiento del Congreso Argentino.

Al discutir cinco prejuicios teóricos que han caracterizan a la investigación sobre el Congreso Argentino no espero acallar las críticas a esta institución democrática sino dirigirlas a un terreno más fértil, que especifique cuales reglas institucionales merecen ser mantenidas y cuales modificadas, cuales mecanismos favorecen la labor legislativa democrática y cuales las dificultan. Con dicho objetivo en mente, comienzo este capítulo describiendo el tipo de Congreso que, derivado de la literatura sobre partidos responsables (Miller y Stokes 1962; Miller y Stokes 1963), domina aun hoy a gran parte de las descripciones académicas y no académica de la organización de nuestras instituciones

legislativas. Esta literatura, hegemónica en los circuitos académicos de los años '60s y '70s, enfatizaba la importancia de partidos programáticos, de legisladores disciplinados y el estudio del comportamiento político en el plenario de la cámara. En contraste, a partir de mediados de los años 80s, un número creciente de autores se ha dedicado a demostrar la importancia de estudiar aquellas instancias legislativas que preceden al plenario como son las comisiones permanentes, el directorio de la cámara, y la organización de los bloques (Krehbiel, Shepsle et al. 1987; Shepsle y Weingast 1987; Weingast 1989; Cox 2006). Luego de describir brevemente algunas de las características principales de la secuencia de sanción de legislación Diputados y en el Senado, analizo cinco prejuicios teóricos que caracterizan a las actuales visiones académicas y no académicas del Congreso Argentino.

Luego de analizar dichos prejuicios teóricos, este capítulo trata de proponer reformas institucionales que se ajustan a los problemas que a mi juicio son centrales al trabajo legislativo del Congreso Argentino. Tal y como es argumentado en las últimas páginas, estos problemas refieren a fallas en el sistema de comisiones permanentes y en la producción de la información técnica y legal que es necesaria para poder considerar, modificar y sancionar legislación. Tal y como fuera indicado anteriormente (Acuña, este volumen), la debilidad institucional observada en los distintos niveles de Gobierno de la Argentina resulta en pérdidas de legitimidad, eficacia, eficiencia y transparencia. Si bien el Congreso es una institución que siempre tendrá dificultades para mejorar su deslucida imagen entre los votantes, existen reformas institucionales que pueden mejorar el rendimiento político, técnico y legislativo de sus miembros (Mustapic 2002; Llanos y Mustapic 2005).

### ***Agendas de Investigación Legislativa: El modelo convencional***

Durante décadas la investigación comparada se dedicó casi con exclusividad a estudiar el comportamiento de los legisladores en el plenario de la Cámara. Análisis detallados de la composición de los bloques y de los mecanismos de votación en el plenario constituyeron el objeto de estudio privilegiado de los especialistas. Centrados en el estudio de los plenarios de las distintas Cámaras, la existencia de bloques legislativos mayoritarios, disciplinados y programáticos era considerada una condición necesaria y suficiente para la sanción de leyes. La falta de mayorías, la falta de disciplina y la orientación localista de la acción, por otro lado, eran definidas como patologías que limitaban el tratamiento, modificación y sanción de leyes en las democracias contemporáneas.

Bajo la lógica descrita por el modelo de *partidos responsables* (Miller y Stokes 1962; Miller y Stokes 1963), la falta de disciplina partidaria era considerada problemática por tres motivos distintos: la falta de disciplina partidaria (i) incrementa los costos de acceso a información que requieren los votantes para asignar responsabilidad política a sus representantes (Samuels 2004) (ii) genera costos en reputación política (Cox y McCubbins 2005) e (iii) incrementa los costos de sanción legislativa.<sup>2</sup> Veamos estos tres problemas que caracterizan al modelo clásico de organización legislativa:

- (i) Bajo el modelo clásico de la organización legislativa, la falta de disciplina partidaria transmite a los votantes mensajes inconsistentes o contradictorios respecto de las preferencias del bloque en materia de política pública. Dado que los votantes disponen de poco tiempo –e información limitada para evaluar las propuestas de los partidos—, los votantes deben utilizar atajos informativos cuando forman opiniones

---

<sup>2</sup> Esta visión es discutida extensamente por Mayhew (2005). Para una crítica reciente que incluye parlamentos y presidencialismos ver Cheibub et.al. (2004) y Diermeier & Vlaicu (2011).



políticas o toman decisiones electorales (Downs 1957). Es decir, en lugar de estudiar en detalle las propuestas políticas de los distintos partidos y candidatos, los votantes delegan no sólo su capacidad de acción política sino también la captura de información (e.g. el estudio de las consecuencias políticas de las distintas propuestas partidarias) en los miembros de los partidos políticos (Page y Shapiro 1992). Mensajes contradictorios por parte de distintos miembros de un bloque, sin embargo, no permitirían que los votantes utilicen dichos atajos informativos al formar opiniones (Sniderman, Brody et al. 1991). Por tanto, disidencias al interior de los partidos son interpretados como una falla política en la cual al menos una facción del partido está proponiendo políticas equivocadas.

- (ii) Expresiones públicas de disenso en el plenario de la Cámara, por tanto, son interpretados por los votantes como fallas programáticas del partido. Conflictos intra-partidario que son expresados públicamente, por tanto, acarrear costos de reputación, dado que no son interpretados como expresiones de disenso democrático sino como fallos en el rendimiento del partido (Cox y McCubbins 2005). En esto hay que ser claro, cuando un grupo de votantes o un grupo opositor cuestiona que un partido político vote “sin disenso” una propuesta política, en realidad está cuestionando que *todos* los políticos de un partido estén votando una política que ellos consideran equivocada. Retóricamente, si la política está equivocada, ¿cómo es posible que todos los políticos la voten?! La respuesta, expresada públicamente, es que los políticos del *otro* partido son autómatas que votan acríticamente propuestas irracionales de sus líderes políticos. El cuestionamiento a la disciplina partidaria, por tanto, no es un cuestionamiento a la

unidad de opiniones sino a la unidad en lo que es percibido como un “*error*” político. Para todo bloque legislativo, por tanto, el costo en reputación de votar una política impopular es menor que el costo en reputación de proponer políticas inconsistentes y expresar públicamente diferencias al interior del partido. Sin etiqueta partidaria, los votantes están a merced de sus propios esfuerzos de interpretación y búsqueda de información, lo cual es una demostración de la falta de capacidad del partido como institución política.

- (iii) La falta de disciplina partidaria, expresada públicamente, no solo acarrea costos informativos y de reputación sino, a su vez, costos legislativos. La falta de disciplina partidaria limita la autoridad que tienen los líderes del bloque al negociar con otros partidos políticos modificaciones a iniciativas legislativas.<sup>3</sup> Debido a las pérdidas informativas y de reputación, la falta de disciplina partidaria reduce la capacidad de un partido de negociar con otros bloques para garantizar el apoyo político a sus propuestas (Calvo y Sagarzazu 2011). Por tanto, la falta de disciplina no solo disminuye el éxito legislativo al disminuir la fuerza propia sino que, a su vez, impide negociar el apoyo de otros bloques dado que no puede garantizar el intercambio de votos: “*hoy por mi y mañana por vos.*”<sup>4</sup>

Dado que la etiqueta partidaria es un bien común que da beneficios electorales y legislativos, es de esperar que todos los miembros de un bloque prioricen la preservación

---

<sup>3</sup> Es decir, si el bloque no tiene capacidad de asegurar el apoyo de sus miembros, entonces no puede garantizar que los acuerdos entre líderes de bloque sean respetados en Comisión y en el Plenario. En dicho caso, la capacidad del bloque para modificar los proyectos de legislación se reduce considerablemente.

<sup>4</sup> Los datos del congreso Argentino no apoyan esta hipótesis, pero por ahora describimos el modelo de partidos responsables como si sus presupuestos fueran correctos.

de este recurso. La indisciplina partidaria en el plenario de la Cámara, en consecuencia, es habitualmente penalizada con multas, pérdida de poder interno al bloque e incluso la expulsión del bloque legislativo. Dado que la disciplina partidaria garantiza beneficios que son socializados por todos los miembros, el modelo de partido responsable presume que las autoridades del bloque tienen la responsabilidad delegada de prevenir o penalizar el disenso cuando los representantes votan en el plenario de la Cámara.

### ***Puesta en Escena: Control de Agenda en Comisión vs. Plenario de la Cámara***

Si bien la disciplina partidaria en el plenario es importante, los partidos tienen que a su vez resolver diferendos que existen en su seno. El valor que tiene la disciplina partidaria como señal para los votantes, por tanto, entra en conflicto con la necesidad de independencia política que es predicada de los representantes y con la necesidad de formar consensos entre pares. La alta disciplina partidaria puede ser también costosa a nivel electoral si la eliminación del disenso interno no permite responder a las demandas de distintos *principales* (Carey 2007) a los cuales se deben los representantes (i.e. electores nacionales, gobernadores, votantes provinciales, grupos de interés, etc.).

Dado que la indisciplina en el plenario es costosa para el bloque, y los diferendos deben ser resueltos fuera de la esfera pública, la disciplina en el plenario de las Cámaras oculta debates y negociaciones que tienen lugar en los márgenes del plenario. Las reuniones de bloque, las reuniones de Comisión, y las reuniones de autoridades de bloque, por tanto, son el ámbito privilegiado para decidir cuales proyectos pueden ser considerados por la cámara, sellar acuerdos políticos y decidir las reglas de consideración y

sanción que regulan el tratamiento y votación de leyes.<sup>5</sup> El consenso público, por tanto, es resultado de un extenso trabajo de negociación privado en el cual aquellos temas que dividen al bloque mayoritario, aquellos temas que son resistidos por las autoridades de bloque, o los que acarrear altos costos políticos, son eliminados de la agenda (Cox y McCubbins 1993).

Desde mediados de la década del '80, gran parte de la investigación legislativa se ha dedicado a estudiar estas instancias de control de agenda que ocurren previo al desarrollo del plenario. En particular, el modo en que la organización del proceso legislativo mediante comisiones con jurisdicciones especializadas, permite a los miembros del Congreso (Krehbiel, Shepsle et al. 1987; Krehbiel 1988; Krehbiel 1996) o al partido mayoritario (Amorim Neto, Cox et al. 2003; Cox y McCubbins 2005) administrar el proceso legislativo. En el análisis legislativo comparado, diferencias importantes en la organización secuencial del tratamiento legislativo son claves al explicar la sanción de leyes (Doring 1991; Huber 1996). Ello es también cierto en el caso de la Argentina, donde la gran mayoría de los proyectos de ley mueren en comisión.

Dado que los miembros de cada bloque políticos tienden a votar en modo similar, es común que quienes se oponen a la sanción de un proyecto de ley particular acusen a sus oponentes de votar acríticamente, explicando la disciplina política no como un valor sino como remanente autoritario de las autoridades del bloque. Mientras tanto, el disenso debe ejercerse en forma privada y la indisciplina debe ser penalizada públicamente. Por tanto, los partidos políticos prefieren resolver disputas políticas con discreción, en las reuniones del bloque y sólo hacen públicas las disputas cuando está en juego la distribución de poder

---

<sup>5</sup> Vale la pena destacar que cuando dichos acuerdos deben ser re-negociados en el plenario de la cámara, es política habitual solicitar un cuarto intermedio.

interna al partido. En estas pocas oportunidades, las autoridades de Bloque explican la decisión colectiva de dar libertad de acción a sus miembros. Como fuera explicado por Eduardo Camaño cuando se debatía una modificación a la ley de Convertibilidad (0004-PE-2001 - ORDEN DEL DIA 1829):

SR. EDUARDO OSCAR CAMAÑO.- Señor: nuestro bloque dejará en libertad de acción a sus integrantes para que cada uno de ellos emita su voto de la forma en que crea más conveniente. Nuestra posición se funda en varias razones, entre ellas, la necesidad de que esta Cámara sesione y de expresar nuestra buena voluntad en el sentido de que el oficialismo cuente con la oposición para llevar adelante el tratamiento de diferentes iniciativas, pero desde ningún punto de vista dejando de lado la integridad del bloque Justicialista. Por tales razones, adelanto que cada uno de los diputados de nuestra bancada habrá de expresar su posición personal en el tratamiento de este proyecto de ley. Esto lo expreso a fin de que no produzcan sorpresas los discursos que se puedan pronunciar” Diario de Sesiones, 5a. Sesión ORDINARIA, Febrero 5, 2001.

Dado que el Peronismo debía facilitar el quórum para garantizar que la sesión no fallara, la decisión del bloque de dar libertad de acción a sus miembros permitía a un mismo tiempo negociar con la Alianza para aprobar las leyes pedidas por De La Rúa y a su vez evitar que algunos de sus miembros pagasen el costo político de apoyar al oficialismo. En la mayoría de los casos, este tipo de decisiones estratégicas son decididas en reuniones de bloque que no son observadas por los medios ni por los votantes. Estos acuerdos son defendidos en el plenario, a menudo bajo amenaza de retirar el bloque para hacer fracasar la sesión:

SR. CAMAÑO, EDUARDO OSCAR.- Lo que pretendo es que, una vez habilitado el tema, nadie intente modificar la decisión que supuestamente acordamos en la Comisión de Labor Parlamentaria porque, si eso ocurriera, no habría acuerdo para empezar a sesionar. *Diario de Sesiones*. Marzo 22, 2001.

Una alta disciplina partidaria en el plenario, por tanto, es a menudo reflejo de reglas parlamentarias que les permiten a los partidos eliminar de la agenda aquellos proyectos

que dividen al bloque y que son políticamente costosos. Es decir, una alta disciplina partidaria en el plenario de la cámara es a menudo resultado de reglas institucionales que permiten la formación de consensos y el manejo de la agenda legislativa previo al debate público. Para entender la disciplina pública, por tanto, debemos entender el proceso de tratamiento, consideración y sanción de proyectos en el Congreso Argentino.

### **Los Proyectos de Ley en el H. Congreso de la Nación**

Cada año son ingresados en el Congreso aproximadamente 3,000 proyectos de ley y alrededor de 7,000 proyectos de resolución o declaración. Como muestra la Tabla 1, el número total de proyectos ingresados ha ido en constante aumento desde 1983, consistente con un contexto electoral crecientemente competitivo y mayores demandas por parte de votantes y grupos de interés.

Del total de proyectos ingresados por mesa de entrada desde el año 1983, poco menos de dos tercios fue propuesto por Diputados de los distintos bloques y casi un tercio por Senadores. De los 46,965 proyectos de ley ingresados entre 1983 y el 2007, un  $\approx 5\%$  (1,982) fueron firmados por el Poder Ejecutivo.<sup>6</sup> Finalmente, de los casi dos mil proyectos ingresados por el ejecutivo, el Congreso ha sancionado alrededor de un 58%.

Tal y como ocurre en la gran mayoría de los cuerpos legislativos de las democracias modernas, tan sólo una pequeña fracción de los proyectos ingresados por los Diputados y Senadores del Congreso llegan a ser discutidos por el plenario de la Cámara. El hecho de que exista un gran número de proyectos que *mueren* en Comisión, sin recibir consideración

---

<sup>6</sup> Otros 2,397 mensajes del ejecutivo fueron entrados en el Congreso desde 1983, incluyendo decretos administrativos (acuerdos, promociones, tratados), Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), comunicaciones de vetos parciales y totales, etc.

del plenario, es comúnmente utilizado como argumento para criticar la falta de eficiencia del Congreso. Sin embargo, vale la pena considerar que ocurriría si todos los proyectos presentados al Congreso fueran debatidos por el Plenario de las Cámaras. Asumamos por ejemplo que, consistente con las reglas del Plenario, se dieran 15 minutos al miembro informante de la comisión para defender un proyecto en el Plenario. Consideremos luego que seis miembros de la Cámara (aproximadamente uno por bloque) se les dieran el exiguo tiempo de 5 minutos para defender o atacar los fundamentos del proyecto. Considerando un total de 3000 proyectos de ley y 7000 de resolución o declaración que son ingresados cada año, la Cámara de Diputados debería sesionar las 24 horas del día durante 312 días, cada año, para considerar en el Plenario todos los proyectos propuestos en el Congreso. Si la cámara sesionara tan sólo 10 horas por día, se necesitarían dos años de debate para dar consideración a los proyectos ingresados cada año (sin incluir el tiempo de tratamiento en comisión o la necesidad de dar mayor tiempo de votación a proyectos importantes). Los cuerpos legislativos modernos, por tanto, establecen reglas que delegan en autoridades de la cámara el poder para controlar la agenda de las comisiones y del plenario.

Como muestra la Figura 1, tan sólo un 11% de los proyectos ingresados en la Cámara de Diputados recibió un dictamen de mayoría en Comisión y su consiguiente Orden del Día para ser puesto a consideración del Plenario. Del 11% de proyectos con Orden del Día, tan sólo un 38% fue incluido en el Plan de Labor con acuerdo de la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP) y Sancionado. El otro 62% de los proyectos con Orden del Día no fueron incluidos en el Plan de Labor por la CLP y, salvo que sea presentada una moción de preferencia o sobre tablas para forzar su tratamiento en el plenario, todos estos proyectos caducaran al final del período legislativo. Del 62% de proyectos con Orden del Día que no

son considerados por la CLP, alrededor de un 19% son agregados al plan de labor mediante mociones de preferencia o sobre tablas. Finalmente, tan sólo un 2% de los proyectos de ley que no tienen dictamen de comisión son agregados a la agenda del plenario mediante mociones.

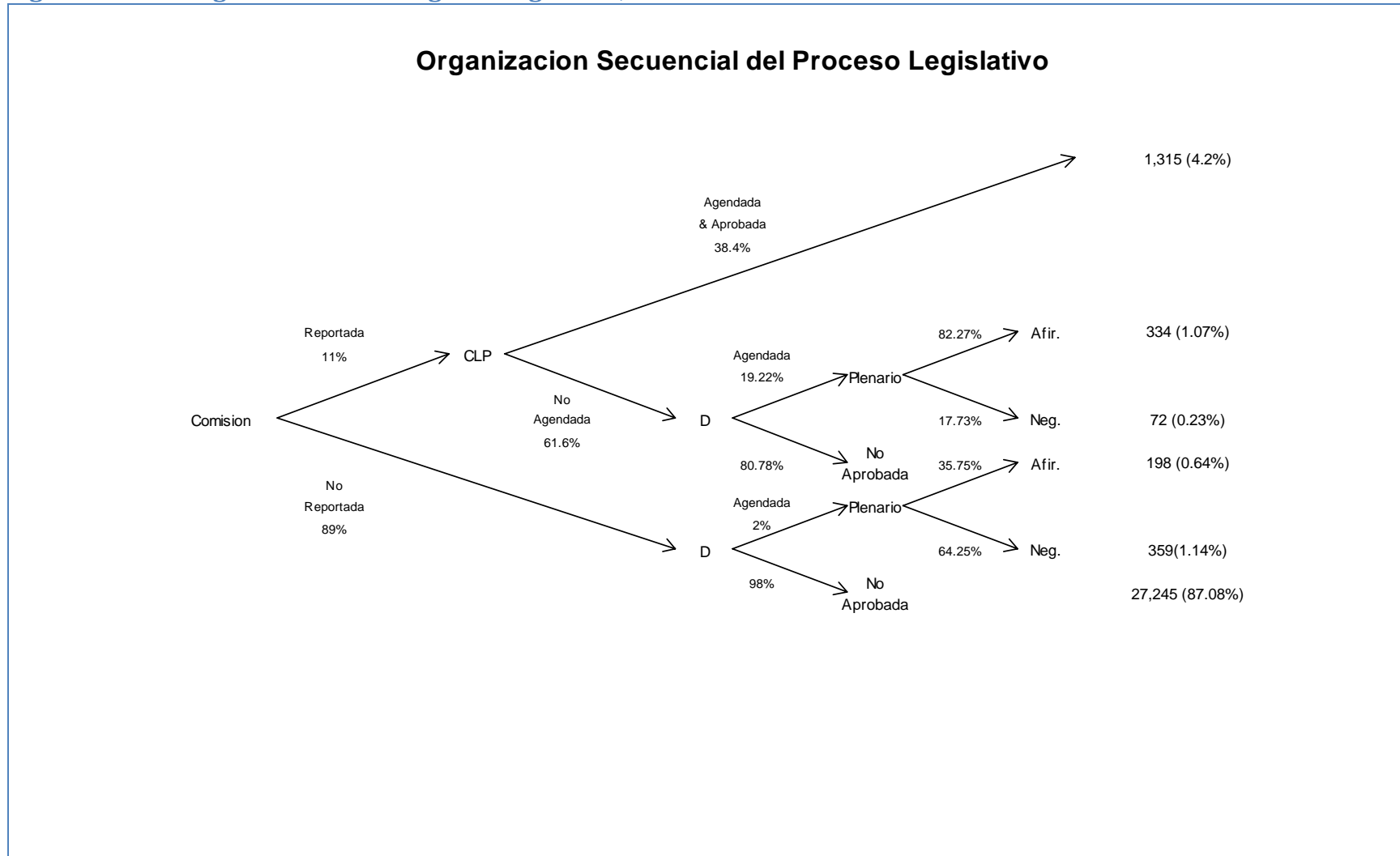


**Tabla 1: Total de Proyectos de Ley, Declaración y Resolución ingresados en Diputados y en el Senado de la Nación, Congreso Argentino, 1984-2007**

Proyectos de Ley				Proyectos de Resolución y Declaración			
Congreso	Camara de Diputados	Senado	Total	Congreso	Camara de Diputados	Senado	Total
1983-1985	1,817	554	2,371	1983-1985	1,461	1,050	2,511
1985-1987	2,046	419	2,465	1985-1987	3,298	935	4,233
1987-1989	2,236	495	2,731	1987-1989	5,316	1,346	6,662
1989-1991	2,204	601	2,805	1989-1991	6,004	2,264	8,268
1991-1993	2,534	636	3,170	1991-1993	7,316	3,306	10,622
1993-1995	2,303	883	3,186	1993-1995	8,349	3,689	12,038
1995-1997	2,836	936	3,772	1995-1997	9,639	4,714	14,353
1997-1999	3,299	1,165	4,464	1997-1999	8,987	4,370	13,357
1999-2001	3,477	1,151	4,628	1999-2001	10,535	4,300	14,835
2001-2003	3,775	1,847	5,622	2001-2003	8,388	5,694	14,082
2003-2005	3,475	1,889	5,364	2003-2005	7,971	7,086	15,057
2005-2007	4,075	2,312	6,387	2005-2007	8,286	6,050	14,336
1983-1007	34,077	12,888	46,965	1983-2007	85,550	44,804	130,354

*Nota:* Elaboración Propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria

Figura 1: Éxito Legislativo en el Congreso Argentino, 1984-2007



Nota: Secuencia Legislativa, (1) Comisión, (2) Comisión de Labor Parlamentaria (CLP), Moción pedida por Diputado (D), Plenario (Afirmativa-Negativa). Los totales reportados a la derecha en la Figura 1 (posibles resultados) omiten el total de legislación que es reportada de comisión y muere sin que medie una moción (Comision, CLP, D, No Aprobada). Esta representa el 5.4% (.11\*.616\*.808) que falta para sumar 100% de los proyectos.

Los datos descriptivos muestran que la gran mayoría de los proyectos que reciben media-sanción por parte del plenario de la Cámara de Diputados tiene Dictamen de Mayoría y fueron agregados al Plan de Labores por la CLP (por lo general con acuerdo de los líderes de los distintos bloques). La gran mayoría de los proyectos aprobados por la Cámara de Diputados, por tanto, fueron insertados en la agenda con acuerdo de bloques y votados en forma cerrada bajo el Art. 152 del reglamento de la cámara.<sup>7</sup>

La organización secuencial del proceso legislativo en la Cámara de Diputados, por tanto, muestra que el debate en el plenario es decisivo tan sólo para un número pequeño de proyectos de ley. En contraste, la gran mayoría de los proyectos que no reciben media-sanción en el Plenario son eliminados mucho antes de que la falta de disciplina pueda ser expresada públicamente.

Dado que no podemos observar las preferencias de los legisladores respecto de aquellos proyectos de ley que nunca llegaron al plenario, veamos qué cosas podemos aprender analizando las tasas de sanción de proyectos de los distintos bloques legislativos. Ello nos permitirá entender la organización del Congreso y discutir los méritos de cinco prejuicios teóricos que son repetidos en circuitos académicos y no académicos.

***Prejuicio # 1: Mayorías arrolladoras: Los Legisladores que no Pertenecen al Bloque Mayoritario no pueden aprobar legislación***

Si los bloques votasen de modo unificado y todas las decisiones fuesen tomadas en el plenario, el modelo de partidos responsables asume que tan sólo la legislación propuesta por el bloque mayoritario debería ser aprobada. A fin de cuentas, ¿cuál sería el motivo por

---

<sup>7</sup> Este artículo del reglamento de la H. Cámara de Diputados es discutido en detalle en la siguiente sección de este capítulo.

el cual un partido mayoritario acompañaría con sus votos la legislación propuesta por los partidos minoritarios? Por otro lado, la pérdida del status mayoritario debería también prevenir la sanción de cualquier legislación, salvo que exista indisciplina partidaria o que existan coaliciones legislativas con cierta estabilidad. Por tanto, si (i) todas las decisiones son tomadas en el plenario, (ii) los bloques partidarios son disciplinados y programáticos y (iii) existen una mayoría partidaria o de coalición en la legislatura, todo proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados debería “pertenecer” (como iniciativa y por su contenido) al bloque mayoritario. De esta caracterización del Congreso surge el prejuicio difundido de que solamente los proyectos presentados por el bloque mayoritario deberían lograr ser aprobados.

Este prejuicio es repetido por la oposición como si fuera una observación empírica. Más interesante aun, la inhabilidad para aprobar legislación es a menudo un argumento del bloque mayoritario que, en tanto violación del mandato electoral o como patología legislativa, atenta contra el principio de mayoría. Pero, ¿podemos acaso verificar empíricamente que este es el modelo de que explica el diseño y sanción de leyes en el Congreso?

Hacia mediados de la década del '80, con la expansión del número de democracias presidencialistas que observamos con la tercera ola de democratización, la imagen de partidos disciplinados y programáticos comenzó a resquebrajarse. La respuesta que surgió de círculos académicos fue el tratar de explicar la falta de ajuste entre el modelo teórico y los datos empíricos como una falla normativa, una patología de las democracias emergentes que no tienen *partidos como la gente*. Estas “patologías” legislativas, sin embargo, parecieran producir resultados empíricamente predecibles y normativamente

interesantes. Veamos por ejemplo la información sobre productividad legislativa en el Congreso Argentino entre 1984 y el 2007. Contrariamente a la creencia difundida de que sólo el partido de mayoría puede aprobar legislación –y el corolario de que sólo se puede aprobar legislación cuando existe una mayoría—, la Tabla 2 muestra que tanto el gobierno como la oposición son capaces de aprobar legislación. Más aun, el premio legislativo para los partidos que tienen mayoría en la H. Cámara de Diputados de la Argentina es moderado, muy inferior al premio de mayoría percibido por el bloque mayoritario en el Congreso de los Estados Unidos.

**Tabla 2: Éxito Legislativo en Comisión, Cámara de Diputados, 1984-2007**

Partido Controlando la Presidencia de la Cámara	Nivel de Control del Principal Bloque en la Cámara	El Diputado Pertenece al...	Numero de Proyectos de Ley Propuestos	Numero de Proyectos con Dictamen de Mayoria	Exito en Comision	Proyectos con Dictamen de Comision por Bloque
PJ	PJ - Mayoria	PJ	3548	567	16.0%	60.6%
		UCR	1379	140	10.2%	15.0%
		OTROS	2932	228	7.8%	24.4%
	PJ - Pluralidad	PJ	4361	685	15.7%	48.7%
		UCR	3596	410	11.4%	29.2%
		OTROS	3953	311	7.9%	22.1%
UCR	UCR - Mayoria	PJ	1772	99	5.6%	39.0%
		UCR	822	138	16.8%	54.3%
		OTROS	186	17	9.1%	6.7%
	UCR - Pluralidad	PJ	1380	152	11.0%	35.8%
		UCR	1035	164	15.8%	38.6%
		OTROS	1189	109	9.2%	25.6%

*Nota:* Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria.

Como muestra la Tabla 2, el porcentaje de proyectos con dictámenes de mayoría que fue propuesto por miembros del bloque mayoritario en Argentina tiene un rango entre 54% (UCR) y 60% (PJ). Es decir, el número de *Órdenes del Día*<sup>8</sup> favorable a proyectos iniciados

<sup>8</sup> Dictamen de Mayoría que autoriza consideración en el plenario.

por la oposición generalmente representa alrededor de un 40% a un 62% del total de los proyectos con Orden del Día.

Sería posible, sin embargo, que la oposición tenga capacidad para promover la aprobación de Dictámenes en Comisión que luego son frenados por la Comisión de Labor Parlamentaria. Efectivamente, la Tabla 3 muestra que el partido que controla la presidencia de la Cámara de Diputados tiene una tasa de media-sanción y sanción de proyectos de ley más alta que los partidos de oposición. Sin embargo, vemos que al igual que en el análisis del éxito legislativo en comisión, el total de proyectos aprobados por los distintos partidos es proporcional al número de bancas controladas por sus miembros.

Como fuera descripto en Mustapic (2002) y en Calvo y Sagarzazu (2011), existen dos mecanismos principales mediante los cuales los bloques minoritarios son capaces de mejorar su rendimiento legislativos en el Congreso Argentino: (i) el manejo de las reglas del quórum y (ii) la utilización de enmiendas y objeciones para forzar tratamiento de legislación en el plenario en lugar de facilitar sanción mediante el Art. 152 del Reglamento del 2008 (Art. 133 del antiguo Reglamento de la Cámara de Diputados). En el primer caso, quórum, las reglas estipulan que una mayoría de miembros de la Cámara de Diputados deben estar presentes para discutir y aprobar legislación “en mayoría.” En caso de contar con menos de la mitad de los diputados en el plenario, la sesión legislativa fracasa y solo puede proceder “en minoría.” La amenaza de quórum es la herramienta más importante para obligar al oficialismo a sellar acuerdos en la *Comisión de Labor Parlamentaria*.

Otra herramienta a disposición de la oposición es el Art. 152 del Reglamento de la Cámara de Diputados que establece que:

Art. 152: Cuando se consideren despachos de Comisión sin disidencias generales y sin observaciones formuladas en el término del artículo 113, el

presidente lo anunciará así y prescindiéndose de todo debate, se votará sin más trámite. Los dictámenes de proyectos de ley serán tratados en general y en particular en una sola votación que será nominal, salvo pedido expreso de un diputado, para que algún proyecto se trate en particular y no en forma conjunta.

Mediante Art. 152, acuerdos logrados en comisión y que no son objetados por miembros de los distintos bloques pueden ser aprobados sin (a) gastar el tiempo de debate en el plenario y (b) sin ser sometidos a nuevas enmiendas que revean el dictamen original. El Art. 152, por tanto, permite a los distintos legisladores negociar en comisión distintas modificaciones que son aceptables e intercambiar apoyos. Por tanto, una política de vivir y dejar vivir facilita la sanción de proyectos del gobierno y la oposición que son importantes para la política local. La falta de debate en el plenario limita los costos políticos de aprobar proyectos de los “otros” bloques, y abre espacios de negociación para garantizar el funcionamiento del plenario e incrementar la tasa de éxito legislativo de los representantes.

**Tabla 3: Éxito Legislativo en la Cámara de Diputados, 1984-2007**

Party controlando la Presidencia de la Cámara	El Legislador Pertenece al	Total de Proyectos de Ley Propuestos	Proyectos con Dictamen de Comision	Proyectos con Media-Sancion	Proyectos con Sancion
PJ	PJ	10,612	1,450 <i>13.7%</i>	733 <i>6.9%</i>	343 <i>3.2%</i>
	UCR	5,076	605 <i>11.9%</i>	272 <i>5.4%</i>	125 <i>2.5%</i>
	Otros	8,217	609 <i>7.4%</i>	230 <i>2.8%</i>	104 <i>1.3%</i>
UCR	PJ	3,774	269 <i>7.1%</i>	109 <i>2.9%</i>	75 <i>2.0%</i>
	UCR	2,557	347 <i>13.6%</i>	163 <i>6.4%</i>	118 <i>4.6%</i>
	Otros	1,684	137 <i>8.1%</i>	46 <i>2.7%</i>	26 <i>1.5%</i>

*Nota:* Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria.

Consensos en el tratamiento y sanción de legislación, garantizados por la amenaza de negar el quórum y la consideración *sin debate* de proyectos mediante el Art. 152 explica que el éxito legislativo en Comisión y en el Plenario no disminuye cuando se pierde el control mayoritario. De hecho, como muestra la Tabla 1 la pérdida de control mayoritario lleva a una disminución pequeña del éxito legislativo del partido mayoritario (de un 16% a un 15.7% cuando el peronismo conserva tan sólo una pluralidad de bancas y de un 16.8% a un 15.8% cuando la UCR conserva tan sólo una pluralidad de bancas) acompañado por un aumento más importante de tasa de sanción de proyectos propuestos por bloques minoritarios (el éxito en comisión del PJ pasa de un 5.6% a un 11% cuando la UCR tiene tan sólo una pluralidad de bancas). Es decir, la pérdida de control mayoritario resulta en un aumento en el total de legislación con dictamen de comisión y aprobada en el plenario (Calvo y Sagarzazu 2011). Estos resultados, por tanto, nos obligan a discutir otro prejuicio habitualmente repetido en circuitos académicos y no académicos:

***Prejuicio # 2: Bloqueo legislativo: La pérdida de control mayoritario torna imposible la aprobación de dictámenes en las comisiones permanentes y de sanción en el plenario***

Como resultado de las reglas que manejan el quórum y la sanción de legislación mediante el Art. 152, la pérdida de control mayoritario en el Congreso Argentino resulta en un moderado aumento en el total de legislación sancionado, acompañado por un cambio en el origen partidario de los proyectos de ley que reciben media-sanción.

Más importante, como muestra la Figura 2, la pérdida de control mayoritario (representado por las áreas sombreadas) no conlleva una caída en la tasa de sanción de leyes. En la Figura 2, el eje horizontal muestra la tasa de sanción para los distintos períodos legislativos entre 1984 y el 2007 y el eje vertical muestra la tasa de sanción de legislación



iniciada en la Cámara de Diputados en tres instancias críticas: aprobación en comisión (legislación con dictamen de mayoría), en el plenario de la Cámara de Diputados (Media-Sanción) y en el Plenario del Senado (Sanción). Como muestra la Figura 1, existe poca relación entre el nivel de control mayoritario en la Cámara de Diputados y el éxito legislativo en cada una de las distintas etapas legislativas.

Es decir, como vemos en las Tablas 2 y 3, así como en la Figura 2, la (i) tasa de sanción de iniciativas propuestas por los legisladores del partido mayoritario es sólo moderadamente más elevada que las de la oposición, el (ii) porcentaje de legislación aprobada por los distintos bloques es aproximadamente proporcional al número de legisladores en el bloque y, finalmente, la (iii) pérdida de control mayoritario no resulta en bloqueo legislativo sino en un ligero incremento en la tasa de sanción de leyes.<sup>9</sup>

Si el éxito legislativo del bloque mayoritario no cae dramáticamente cuando se pierde la mayoría legislativa y si la tasa de sanción legislativa de los bloques minoritarios es proporcional a su peso legislativo, ¿cuál es el motivo por el cual existe la percepción de que sólo los proyectos del partido mayoritario son aprobados o qué la pérdida de mayorías legislativas resulta en bloqueo permanente? Parte de estos motivos son resultado del modo en el cual los Diputados y los votantes buscan explicar cuales proyectos son sancionados. Desde el punto de vista del Diputado, argumentar que el proyecto propio era poco importante y no fue considerado por la comisión es costoso a nivel político. Más sentido tiene el anunciar que el proyecto propio fue “liquidado,” ya sea por el partido de mayoría o la oposición, y declamar los resultados positivos que hubiera traído dicha legislación. Dado que los votantes no tienen oportunidad de observar un estado del mundo en el cual esa

---

<sup>9</sup> Estos resultados son consistentes con análisis de sanción legislativa en Estados Unidos (Mayhew 1991).

legislación fue sancionada, las “virtudes” del proyecto no pueden ser verificadas y se constituyen en material de campaña política. Desde el punto de vista del Diputado oficialista, la acusación de “bloqueo” legislativo también busca obtener réditos electorales y, a su vez, presionar a los bloques opositores cuando se negocian espacios de poder al interior del cuerpo legislativo.

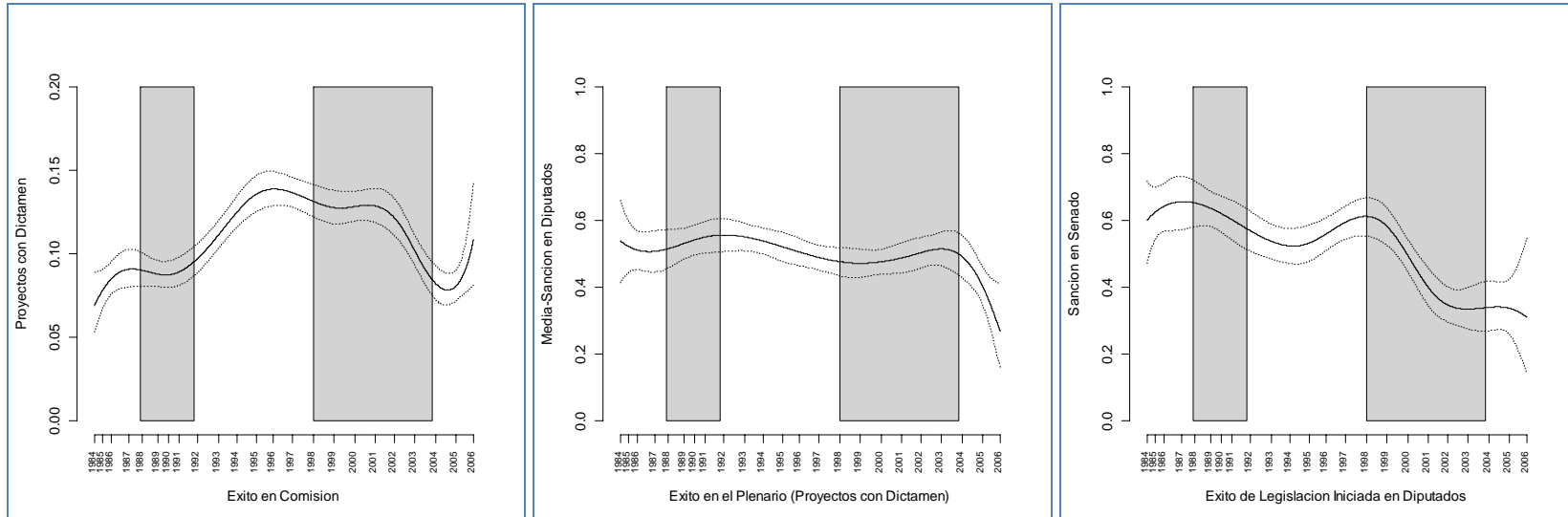
Desde el punto de vista de los votantes, sin embargo, la falta de información sobre los mecanismos que explican la organización secuencial de la sanción de leyes no permite evaluar cuan apropiado es que un proyecto muera antes de ser debatido en el plenario. Dado que los votantes no participan del trabajo legislativo, las declaraciones de los miembros del Congreso son utilizadas por los votantes para actualizar sus creencias sobre el estado del mundo legislativo. Dado que la información declarada por parte de los actores políticos refiere principalmente a los determinantes del fracaso de sanción a merced de los otros políticos en la Cámara, la información sobre la imposibilidad de aprobar legislación es interpretada como una falla política que describe bajo rendimiento del político *propio* y mala voluntad político *ajeno*:

1. El problema es que los políticos no hacen lo que la gente quiere.
2. El problema es que los políticos no quieren ponerse de acuerdo.
3. El problema es que los diputados votan cualquier cosa sin ni siquiera leer lo que están votando.
4. El problema es que el Diputado vota de acuerdo con lo que le pide \_\_\_\_\_  
(completar con alguna de las siguientes opciones: el presidente, el gobernador, su líder de bloque, Clarín, Nación, “6, 7, 8”, el FMI, etc.).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Para un excelente análisis de atribución de responsabilidad ver Alcañiz y Hellwig (2011).

**Figura 2: Éxito Legislativo en Comisión, en Diputados (Media-Sanción) y en el Senado (Sanción). Congreso Argentino, 1984-2006. Áreas sombreadas describen periodos en los cuales el bloque más numeroso tiene menos del 50% de las bancas.**



*Note:* Modelo General Lineal (familia binomial, link logistico) con splines ( $k=10$ ), describiendo la probabilidad no lineal de éxito legislative en comisión, en el plenario de la cámara de Diputados, y en el plenario del Senado. Solo son incluidos proyectos de ley. Intervalos de confianza al 95%. El eje horizontal describe cada uno de los períodos legislativos en el Congreso Argentino. El eje vertical describe la tasa de aprobación de legislación en cada etapa legislativa.

***Prejuicio # 3: Falto de Poder: El Congreso no tiene interés, capacidad, o autoridad para limitar el poder del Ejecutivo***

Problemas en la atribución de responsabilidad política a los miembros del Congreso nos lleva a un tercer prejuicio muy difundido en medios académicos y no académicos: el Congreso es “la escribanía de la Casa de Gobierno,” como afirmara Julio Cesar Strassera al denunciar la no sanción en tiempo y forma la reforma de la ley penal (lo cual permitió la excarcelación de un número de funcionarios civiles y militares acusados de la desaparición forzosa, tortura y otros crímenes cometidos durante la última dictadura militar).<sup>11</sup>

La crítica al Congreso como una institución que no puede o no le interesa limitar el poder del poder ejecutivo es expresada en dos sabores distintos: (i) los políticos aprueban la legislación tal y como fue enviada por el poder ejecutivo (falta de enmiendas) y (ii) los políticos aprueban toda legislación que es enviada por el Poder Ejecutivo (sanción acrítica). La primera crítica, incapacidad para enmendar o corregir la legislación propuesta por el poder ejecutivo, es predicada tanto en las diferencias que existen en el nivel de profesionalización de cada institución (diferencias en el capital técnico de que disponen el Ejecutivo y el Congreso) como en la falta de voluntad política para cambiar los proyectos del Poder Ejecutivo.

Vemos sin embargo que nos dicen los datos sobre el número de enmiendas propuestas a los proyectos del ejecutivo. La Tabla 4 muestra que alrededor de un  $\approx 35\%$  de

---

<sup>11</sup> El fiscal Strassera no explico la razón por la cual ser la escribanía del ejecutivo llevaría a que el Congreso no apruebe una reforma judicial que en su momento era apoyada también por el Presidente. Uno tiene que asumir que el fiscal Strassera presumía que si esta iniciativa hubiera sido ingresada por el ejecutivo entonces se hubiera aprobado en tiempo y forma, criticando al Congreso no sólo por su incapacidad para limitar el Poder del Ejecutivo (Prejuicio # 3) sino también por aprobar únicamente los proyectos ingresados por el ejecutivo (Prejuicio #4).

los proyectos ingresados en la Cámara de Diputados fueron a su vez enmendados. Dado que la Cámara de Diputados en promedio ha aprobado alrededor de un 50% de los proyectos ingresados por el Poder Ejecutivo, podemos ver que la mayoría de los proyectos que recibieron media sanción fueron a su vez modificados o enmendados.

**Tabla 4: Legislación del Ejecutivo con Enmiendas, 1984-2007**

Ministro Co-Firmante	DIPUTADOS			SENADO			
	Sin Enmiendas	Con Enmiendas	Total en Diputados	Sin Enmiendas	Con Enmiendas	Total en Senado	
Defensa	N	28	5	33	7	3	10
	%	84.85	15.15	100	70	30	100
Economía	N	126	107	233	75	21	96
	%	54.08	45.92	100	78.13	21.88	100
Educación	N	145	46	191	209	12	221
	%	75.92	24.08	100	94.57	5.43	100
Interior	N	70	49	119	25	16	41
	%	58.82	41.18	100	60.98	39.02	100
Jefe de Gabinete	N	120	73	193	284	54	338
	%	62.18	37.82	100	84.02	15.98	100
Justicia	N	14	2	16	10	12	22
	%	87.5	12.5	100	45.45	54.55	100
Obras Públicas	N	2	4	6	184	6	190
	%	33.33	66.67	100	96.84	3.16	100
RRII	N	49	6	55	38	4	42
	%	89.09	10.91	100	90.48	9.52	100
Salud	N	21	13	34	3	7	10
	%	61.76	38.24	100	30	70	100
Seguridad Social	N	7	3	10	11	5	16
	%	70	30	100	68.75	31.25	100
Trabajo	N	29	24	53	8	6	14
	%	54.72	45.28	100	57.14	42.86	100
Otras	N	33	9	42	8	6	14
	%	78.57	21.43	100	57.14	42.86	100
Total	N	644	341	985	854	146	1,000
	%	65.38	34.62	100	85.4	14.6	100

*Note:* Elaboración Propia sobre datos de *Información Parlamentaria*.

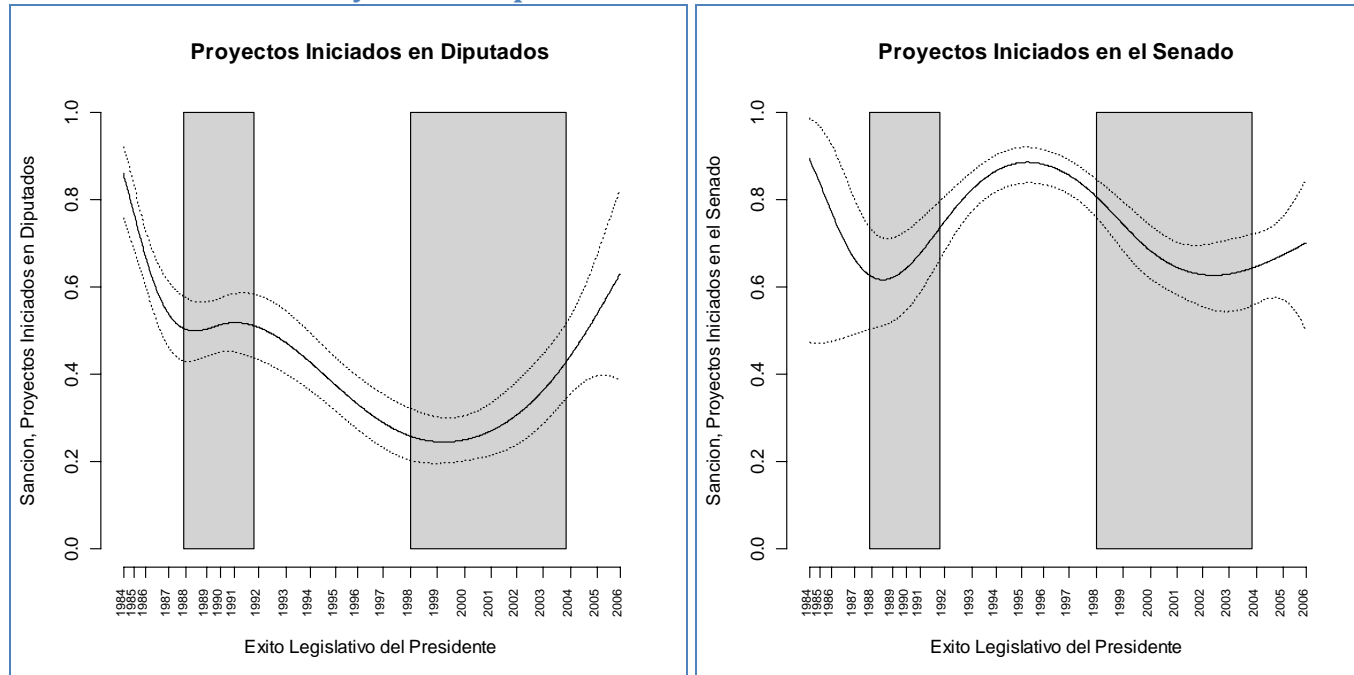
Más importante aún, los datos muestran que existe una notable diversidad en las áreas o jurisdicciones en las cuales los proyectos son modificados. Por ejemplo, la Tabla 4 muestra que tan sólo un 15% de los proyectos de ley que fueron co-firmados por el Ministro de Defensa fueron a su vez modificados en la Cámara de Diputados. Por el contrario, un 45% de los proyectos co-firmados por el Ministro de Economía fueron modificados en Diputados. Ello se debe a que la gran mayoría de los proyectos co-firmados por el Ministro de Defensa reflejan proyectos en los cuales existen mayores restricciones

internacionales (tratados). Mientras tanto, en las áreas de Economía, Educación, Salud, y Trabajo, las tasas de enmiendas son considerablemente más altas.

Así como no es cierto que el Congreso apruebe sin modificaciones los proyectos aprobados por el Poder Ejecutivo, tampoco es cierto que la tasa de sanción de proyectos sea particularmente alta. De hecho, como muestra Sebastián Saiegh en trabajos recientes, Argentina tiene una tasa de sanción de proyectos del Ejecutivo que está por debajo de la media de América Latina y de los principales países presidenciales y federales en nuestro Continente: Brasil, Estados Unidos, y México (Saiegh 2009; Saiegh 2010; Saiegh 2011).

Una mirada a las tasas de media-sanción en Argentina entre 1984 y el 2007 es ilustrativa. Como muestra la Figura 3, la tasa de media-sanción de legislación propuesta por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados es baja, por debajo de un 50% para el período comprendido entre fines de los años 80s y principios de los 90s. Si bien durante los primeros tres años posteriores a la transición democrática las tasas de éxito legislativo eran comparables con los observados en Brasil, Estados Unidos y México, la Cámara de Diputados ha sido relativamente hostil a las iniciativas del ejecutivo. Sumado a que alrededor de un tercio de la legislación ingresada en Diputados ha sido modificada, el resultado es que la gran mayoría de la legislación propuesta por el ejecutivo ha sido enmendada o rechazada por la Cámara de Diputados. Mucho menos reticente a dar media-sanción sin modificaciones ha sido el Senado, el cual habitualmente ha dado media-sanción a entre un 60% y un 80% de la legislación propuesta, más a tono con las tasas observadas en los otros federalismos de las Américas.

**Figura 3: Probabilidad de Sanción de Proyectos de Ley Propuestos por el Poder Ejecutivo, Congreso Argentino, 1984-2006. Área Sombreada describe Periodos en los Cuales el Oficialismo no tiene Mayoría en Diputados.**



*Note:* Modelo General Lineal (familia binomial, link logístico) con splines ( $k=7$ ), describiendo la tasa de éxito legislativo (Sanción). El eje horizontal describe cada uno de los períodos legislativos en el Congreso Argentino. El eje vertical describe la tasa de aprobación de legislación en cada Cámara.

***Prejuicio # 4: Improductivo: La gran mayoría de la legislación aprobada por el Congreso ha sido propuesta por el Ejecutivo.***

Otro prejuicio muy difundido es que la gran mayoría de la legislación aprobada por el Congreso ha sido propuesta por el Ejecutivo. Pero, ¿se sostiene este prejuicio cuando analizamos los datos de sanción de ambas Cámaras?

Entre 1983 y el 2007 el Congreso Argentino sancionó 2805 leyes, de las cuales 1165 fueron propuestas por el Poder Ejecutivo (41%) en tanto que las 1640 restantes fueron ingresadas por los legisladores (59%). Del total de 1640 leyes propuestas y aprobadas por miembros del Congreso, 659 fueron proyectos ingresados por Senadores en tanto que 984 fueron proyectos ingresados por Diputados.

Pero, si casi un 60% de la legislación sancionada fue propuesta por los legisladores, ¿cuál es el motivo por el cual la percepción difundida es que la gran mayoría de la legislación sancionada fue ingresada por el Poder Ejecutivo?

En primer lugar, la legislación propuesta por el presidente tiene por lo general más visibilidad. Ello se debe a que legislación importante del partido mayoritario es a menudo ingresada por el Presidente, pero también se debe a que legislación iniciada por el Presidente se transforma en punto focal del conflicto político. Ello se debe a que la legislación propuesta por el presidente no está sujeto al mismo tipo de negociación que existe en la formación de consensos de legislación propuesta por los representantes. Es decir, mientras que existe una política de *vivir y dejar vivir* respecto de los proyectos de los legisladores de los distintos partidos, es muy raro que un proyecto del ejecutivo que esté en condiciones de ser aprobado no termine siendo discutido en el plenario de la Cámara.



¿Es posible afirmar entonces qué, si bien el Congreso sanciona menos legislación del Ejecutivo y más legislación del Legislativo, la legislación más importante viene del Ejecutivo? Una parte esencial de toda futura agenda de investigación sobre el Congreso Argentino, central para contestar esta pregunta, es poder definir que significa que una ley es importante.<sup>12</sup>

***Prejuicio # 5: Disciplina Extrema: Líderes del partido de mayoría puede aprobar cualquier proyecto de su interés dado que los legisladores no se atreven a hablar o votar en contra de su bloque***

Dado que ya he mostrado que el partido mayoritario no tiene absoluta discrecionalidad para aprobar legislación y que la indisciplina partidaria no puede ser observada en el plenario de la Cámara sino que debe ser mostrada en instancias anteriores, lo único que falta mostrar es que las autoridades del bloque no tienen tanta discrecionalidad como se afirma. Una forma de medir el poder de las autoridades de comisión, de bloque, y de las distintas cámaras es analizar el éxito legislativo de estos legisladores. Como fue mostrado en Calvo y Tow (2009), la tasa de éxito legislativo de las autoridades de las Cámaras son moderadamente superiores a las de los otros legisladores. Sin embargo, los resultados también muestran que las ventajas comparativas que tienen las autoridades de las Cámaras disminuyen rápidamente en jurisdicciones que no están bajo su control (múltiples comisiones, múltiples instancias de evaluación y sanción).

---

<sup>12</sup> Algunas opciones para medir el nivel de importancia es analizar el número de veces que una ley es referenciada por otras leyes, utilizar encuestas entre expertos, o el grado de cobertura que supone.

## **El Congreso como una Institución en Construcción: ¿Qué Reformar?**

En las anteriores páginas fue mi intención refutar cinco prejuicios teóricos que caracterizan al estudio del Congreso Argentino. Estos prejuicios teóricos, como ya fuera argumentado en la introducción, son costosos tanto en términos teóricos como prácticos, dado que inhiben una discusión seria sobre los cambios institucionales que son requeridos. En efecto, si los problemas del Congreso Argentino estuvieran relacionados con la imposibilidad de los bloques minoritarios de aprobar legislación (prejuicio #1), una propuesta de reforma debería incentivar la formación de consensos y la colaboración legislativa. Sin embargo, como ya fuera descrito en las páginas anteriores, tanto el trabajo en comisión como en el plenario de la Cámara tienden a enmarcarse en una política de consenso y negociación intra- e inter-bloques.

Por otro lado, si los problemas del Congreso estuvieran ligados a la imposibilidad de aprobar legislación cuando el bloque más numeroso queda “en minoría” (prejuicio #2), sería importante reforzar los mecanismos de control de agenda de la presidencia de las Cámaras. Sin embargo, como fuera mostrado, la producción legislativa no disminuye cuando se pierde control de mayoría.

Si el problema fuera la inhabilidad o incapacidad que tiene el Congreso para enmendar las propuestas del Ejecutivo (Prejuicio # 3), las reformas políticas deberían orientarse a prevenir la consideración de legislación del Presidente de la Nación que no haya obtenido previamente un dictamen de Comisión (e.g. limitar el uso de mociones sobre tablas que permite el tratamiento en el plenario sin previa discusión en las Comisiones). Sin embargo, como ya he mostrado, la mayoría de la legislación presentada por el presidente

sigue este tratamiento legislativo ordinario, siendo considerada y enmendada en las comisiones permanentes.

Dado que tanto Diputados como Senadores son autores de una gran mayoría de las propuestas ingresadas por mesa de entrada, no son necesarias reformas que aumenten la productividad de los legisladores. Ello, por supuesto, no nos dice mucho sobre la calidad de dichas propuestas, las cuales a menudo tienen fallas legales y técnicas que las descalifican antes de ser consideradas en Comisión.

Finalmente, dado que no es cierto que la gran mayoría de la legislación aprobada sea “forzada” por las autoridades del Congreso utilizando disciplinadas mayorías (prejuicio # 5), tampoco es cierto que son necesarias medidas que garanticen una mayor autonomía a los legisladores en el plenario de la Cámara. Pero, entonces, ¿cuales reformas son realmente necesarias? Así como la organización secuencial de la actividad legislativa torna invisibles muchos de los mecanismos de consenso y control que existen en el Congreso, la falta de información sobre el proceso legislativo dificulta una discusión seria de aquellos cambios que son realmente necesarios.

A mi juicio, los problemas centrales de la actividad legislativa en el Congreso Argentino no responden a problemas de distribución del poder político interno sino a problemas de información y coordinación que no han sido suficientemente explorados. Ello se refleja en dos áreas principales: (i) Dificultades en la producción de información que facilite el proceso producción y modificación de leyes; y (ii) dificultades en la coordinación de información legal y técnica con el Ejecutivo. Estas dos áreas de desarrollo institucional son centrales y merecen mayor atención que la que han recibido en el pasado, afectando el trabajo de los legisladores en comisión, las decisiones de agenda legislativa en la Comisión

de Labor Parlamentaria y la coordinación política con el Poder Ejecutivo. Para modificar estos problemas, un primer paso es una necesaria racionalización del sistema de comisiones permanentes y la elaboración de instancias de colaboración legislativa entre el Ejecutivo y el Congreso.

### **Racionalización del número de Comisiones Permanentes**

En un texto reciente, Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2002) mostraron que la tasa de reelección de los Diputados en el Congreso Argentino se encontraba muy por debajo de la observada en la mayoría de los Presidencialismos del mundo. En efecto, un 80% de los legisladores en la Argentina son elegidos por un solo término. La consecuencia de esta baja tasa de reelección, argumentaron, es una limitada profesionalización legislativa y mayores costos de transacción inter-temporales en la producción de leyes.<sup>13</sup> Los resultados descriptos por estos autores coinciden con las investigaciones de un número de investigadores que en años recientes han notado que una alta rotación en la designación de cargos y una alta inestabilidad en las reglas caracterizan a una gran cantidad de instituciones en la Republica Argentina (Levitsky y Murillo 2005; Acuña 2006; Spiller y Tommasi 2007).

Sin embargo, estos bajos niveles de profesionalización legislativa también consecuencias institucionales a las cuales se les ha prestado poca atención. A partir de 1983, como consecuencia de la alta rotación de legisladores, la mayor fragmentación legislativa y la necesidad de acomodar nuevos acuerdos entre bloques, cambios en el

---

<sup>13</sup> Un fenómeno similar había sido ya notado en México, un país que desde la Revolución de 1910 y la posterior institucionalización de su sistema político prohíbe la reelección de sus miembros. Como notara un conocido político Mexicano, una vez que los diputados han descubierto donde queda el baño, su mandato ha terminado.

reglamento de ambas Cámaras han ido aumentando (i) el número de comisiones permanentes, (iii) el número de comisiones en las cuales participa cada legislador y (iii) el número total de miembros de cada comisión. El resultado es la proliferación de comisiones cuyas jurisdicciones se superponen, legisladores con menor grado de especialización, y comisiones numerosas que tienen carácter quasi-plenario en lugar de constituirse en un espacio para *trabajar* sobre los proyectos legislativos.

Entre el año 1983 y el 2007 se duplicó el número de Comisiones Permanentes de la Cámara de Diputados, llegando a un total de 45. Gran parte de estas Comisiones fueron creadas por razones políticas, para acomodar necesidades de distribución de presidencias de Comisión en un Congreso con un mayor número de bloques. Como fuera declarado en el plenario de la Cámara por el Diputado Camaño al solicitar una ampliación en el número de Comisiones en 1998:

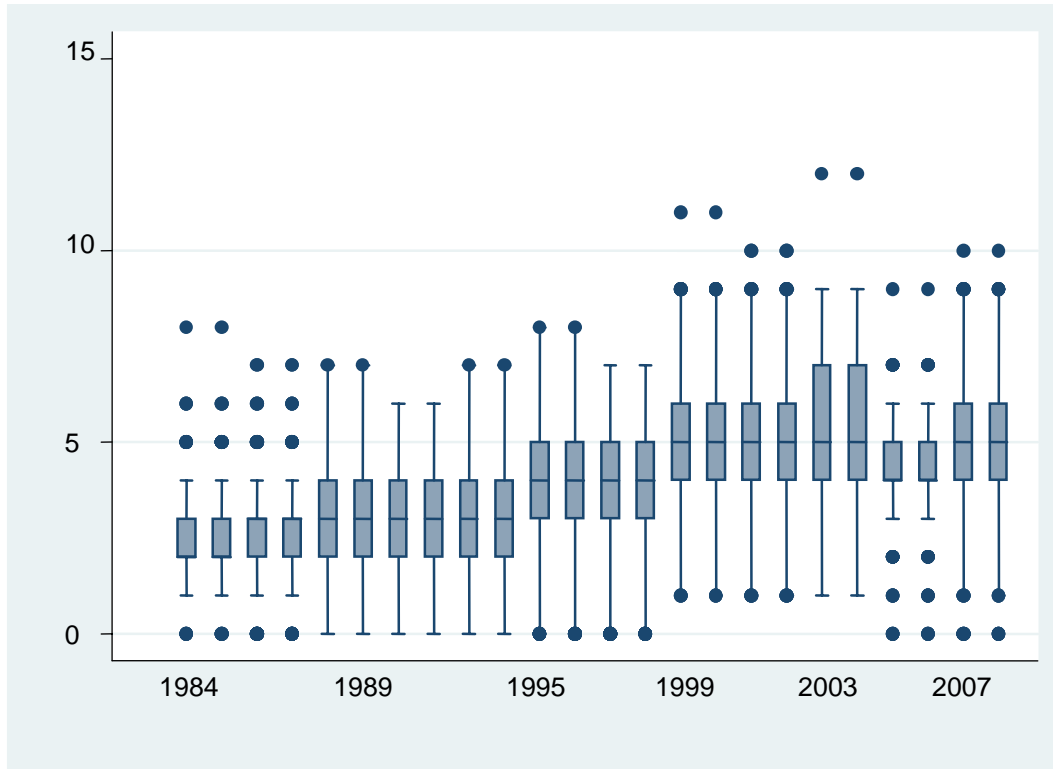
Sr. CAMAÑO.- Señor : solicito el tratamiento sobre tablas del proyecto de resolución del señor diputado Roggero y otros, contenido en el expediente 21-D-98, por el que se amplía el número de miembros de las comisiones permanentes de la Cámara. **La intención es aumentar en dos vocales la integración de cada una de las comisiones, a fin de dar cumplimiento a compromisos políticos.** También quiero adelantar que voy a solicitar una moción de preferencia para el próximo miércoles, a fin de que se trate, sin despacho de comisión, un proyecto de resolución cuya elaboración se está analizando entre las distintas bancadas sobre la creación de cuatro nuevas comisiones, cuyos nombres serían los siguientes: Seguridad Interior, Defensa del Consumidor, Pequeñas y Medianas Empresas y Libertad de Expresión. Durante la semana desarrollaremos la idea y el próximo miércoles propondremos su aprobación. Diputado Camaño, Diario de Sesiones, 1998.

Acompañando el incremento en el número de comisiones, también observamos un aumento en demandas legislativas respecto de dichas comisiones. Entre el año 1983 y el 2007, la mediana de Comisiones en las cuales participan cada uno de los Diputados aumento de 2 a 5 (un 250%). Dado que los Diputados tienen que dividir su tiempo entre el trabajo en Comisión, participación en el Plenario y el trabajo político, una participación

activa en cinco o más Comisiones Permanentes previene una mayor especialización legislativa y limita el tiempo que los diputados pueden dedicar a estudiar proyectos que deben reportar a sus bloques y la cámara en su conjunto.

En efecto, el modelo informativo de organización legislativa (Krehbiel 1986; Krehbiel 1990; Krehbiel 1991; Krehbiel 1996) presume que las comisiones no son tan sólo una arena para la negociación política sino, a su vez, un espacio en el cual se resuelven cuellos de botella técnicos y problemas de eficiencia legislativa. En efecto, el Congreso delega en los miembros de las Comisiones permanentes la evaluación de proyectos, presumiendo que los miembros de las distintas jurisdicciones se especializan en dichos temas. El hecho de que en Argentina los diputados participen en un gran número de comisiones, licua los aspectos informativos de la negociación en Comisión.

**Figura 4: Número de Comisiones en las que participan los Diputados de la Nación (Boxplot).**

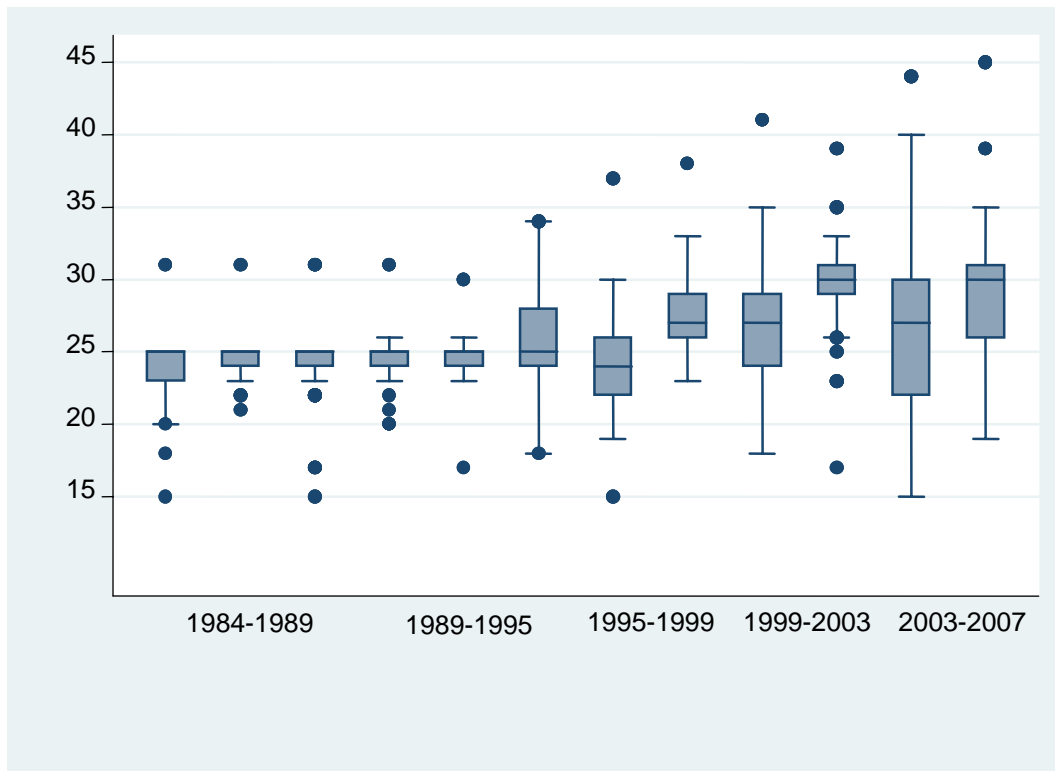


Nota: El eje horizontal describe cada uno de los períodos legislativos en el Congreso Argentino. El eje vertical describe en número de Comisiones de las cuales participan los diputados. La línea sólida al interior del boxplot describe el número mediano de comisiones por legislador, que se eleva de 2 a 5 entre 1984 y el 2007.

El resultado de estos cambios ha sido un incremento significativo en el número de decisiones técnicas y políticas que son llevadas adelante por asesores de Comisión, los cuales se transforman de facto en legisladores de primera instancia.

El aumento en la cantidad de Comisiones Permanentes de las cuales participan los legisladores ha sido también acompañado por un aumento en el número total de miembros de cada comisión. En la actualidad, las comisiones permanentes tienen casi un 20% más de miembros como es mostrado en la Figura 5.

**Figura 5: Número Total de Miembros de Comisión (Boxplot)**



Nota: El eje horizontal describe cada uno de los períodos legislativos en el Congreso Argentino. El eje vertical describe en número total de miembros de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados. La línea sólida al interior del boxplot describe el número mediano de miembros de comisión, que se eleva de 23 a 30 entre 1984 y el 2007.

Así como el aumento en el número de Comisiones a las cuales son asignados cada uno de los Diputados disminuye el capital técnico del Poder legislativo, el aumento en el número total de miembros transforma cada Comisión en un pequeño plenario de la Cámara. El aumento en el número de miembros en cada comisión, por tanto, cambia la dinámica de trabajo interna, dificultando el debate técnico y facilitando la toma de posiciones políticas (“posturing”).

Por lo anteriormente expuesto, se va tornando cada vez mas importante una racionalización en sistema de Comisiones, tanto para reducir el número total de



comisiones, reducir el número total de miembros que participan de cada comisión y, finalmente, para reducir el número de comisiones de las cuales participan cada uno de los representantes. Sin una racionalización del sistema de comisiones, la consideración, modificación y sanción de legislación es excesivamente costosa y técnicamente limitada. Un paso en esta dirección fue dado en el Congreso del 2005, en el cual se redujo el número de giros de comisión a un máximo de 2 (o 3 si una de las comisiones tratando un proyecto era la de Presupuesto). La reducción de giros de comisión facilita el tratamiento en Comisión, aun cuando no resuelve los problemas de profesionalización legislativa ya descriptos.

### **División de Poderes y Colaboración Legislativa**

Otra área en la cual el Congreso Argentino enfrenta déficits importantes es en el área de coordinación con los ministerios del Poder Ejecutivo nacional. Si bien el diseño Constitucional de la Nación Argentina presume que existe una clara división de poderes entre el Presidente y el Congreso, ello no implica que ambos cuerpos no puedan colaborar en la producción de información necesaria para elaborar o evaluar proyectos de ley. En efecto, si bien cada institución puede decidir por separado sobre los méritos de las distintas iniciativas, ello no quiere decir que deban hacerlo aislados el uno del otro.

Dado que existen diferencias importantes en el capital técnico y los recursos de los cuales disponen el Ejecutivo y el Congreso, cada una de estas instituciones tiene distinta capacidad para considerar, aprobar o vetar las distintas propuestas legislativas. Estas diferencias en el capital operativo y personal técnico de que disponen los ministerios y el Congreso le otorgan al Ejecutivo un mayor control político y técnico sobre la legislación propuesta.

Muchos especialistas tienden a considerar que, dado que el ejecutivo tiene mayores recursos que el legislativo, estas asimetrías constituyen una ventaja estratégica al dirimirse conflictos entre ambos cuerpos. Sin embargo, las consecuencias negativas de la falta de capacidad técnica no se limitan al tratamiento, consideración y sanción de los proyectos de ley propuestos por el Ejecutivo. Las diferencias en capital técnico son un problema que a su vez limita el diseño de proyectos por parte de los legisladores, quienes por lo general no pueden acceder con la facilidad necesaria a los recursos que existen en el ejecutivo nacional.

Para lidiar con las diferencias en capital y recursos humanos, distintas opciones son una mayor inversión institucional en recursos humanos o desarrollar acuerdos que les permitan al Congreso y al Ejecutivo compartir recursos escasos. Es decir, antes que desarrollar un cuerpo profesional paralelo en las distintas jurisdicciones, es posible una mayor integración burocrática entre ambos poderes. Para ello, es necesario entender que las necesidades técnicas, burocráticas y de información no son muy distintas para ambos poderes, aun si las decisiones políticas a las cuales llegan sus miembros sean distintas.

### **A modo de Conclusión**

Más allá de las modificaciones administrativas, técnicas, y políticas que deben ser implementadas por los miembros del Congreso, existen a su vez déficits de representación externos al Congreso que también condicionan la elaboración y sanción de leyes. Tal y como es mostrado en los otros capítulos de este volumen, déficits en la organización de los Partidos Políticos, la Justicia, el Ejecutivo, las asociaciones de interés, la organización burocrática del estado, y del federalismo electoral Argentino; definen el universo de

incentivos políticos y limitaciones que explican el tipo de iniciativas que son propuestas, las prioridades políticas que facilitan el tratamiento y sanción de leyes.

Como fuera descripto en la introducción de este volumen la Argentina enfrenta déficits institucionales importantes. Estos déficits son acentuados por una alta inestabilidad de sus actores y organizaciones, una alta fragmentación partidaria, una visión cortoplacista en la implementación de políticas públicas y tensiones importantes entre la orientación nacional y local de sus organizaciones provinciales y nacionales (Acuña, este volumen). Estos déficits en el diseño e implementación de la política pública se encuentran también presentes en el contenido de los proyectos de ley propuestos en el Congreso. Sin embargo, un mejoramiento el contenido de dichos proyectos solo puede resultar de un cambio en el tipo de demandas políticas por parte de votantes y partidos a nivel provincial y nacional.

El Congreso, por su parte, debe tratar de proveer el soporte técnico y el apoyo político que permita la elaboración de políticas públicas más robustas y la formación de consensos políticos. Como he mostrado en este trabajo, existe en el Congreso una cultura institucional que facilita la formación de consensos pero, a su vez, un déficit en el capital humano requerido para cumplir sus objetivos.

Aun cuando el Congreso Argentino es una de las instituciones democráticas que enfrenta mayores déficits de legitimidad, es a su vez una de las instituciones con mayor estabilidad en las reglas de juego. En efecto, mientras que hemos visto desde el año 1983 cambios significativos en las reglas electorales provinciales y nacionales; en los articulados de una mayoría de las Constituciones provinciales y en la Constitución Nacional; en el tamaño y composición de la Corte Suprema; en la organización de los ministerios y entes

autárquicos del Ejecutivo; y en la relación entre la Nación y las Provincias; el Congreso Argentino ha tan sólo introducido cambios sustantivos en el número y composición de las Comisiones Permanentes.<sup>14</sup> La alta estabilidad institucional ha sido también acompañada de una tendencia constante a la formación de consensos tanto en la toma de decisiones procedurales como en la consideración, modificación y sanción de leyes.

Como muestro en este trabajo, existe una diferencia importante entre las percepciones públicas y el desarrollo de la actividad legislativa en el Congreso. Estas diferencias son explicadas por el hecho de que los réditos legislativos son capitalizados por los actores políticos mientras que los costos son socializados por la institución. El resultado es una institución sin defensores, la cual es acusada de ser demasiado permisiva con el ejecutivo, por un lado, y una fuente de bloqueo permanente, por el otro; acusada de ser incapaz de aprobar legislación y de aprobar ciegamente las propuestas de sus autoridades. Como muestro en este capítulo, sin embargo, estos déficits de legitimidad son difícilmente subsanables mediante reformas administrativas y políticas.

Más productivo que resolver estos problemas de percepción pública, por tanto, es abocarse a resolver problemas más inmediatos que afectan la calidad y el contenido de la labor legislativa. En particular, déficits en el trabajo legislativo que resultan de una excesiva proliferación de Comisiones Permanentes, del excesivo número de miembros en cada comisión, y de la falta de apoyo técnico, legal y político en la elaboración, modificación y sanción de leyes. Para resolver cuellos de botella técnicos y políticos en el tratamiento de los proyectos de ley, por tanto, es necesario racionalizar el trabajo en las comisiones

---

<sup>14</sup> Por supuesto, también ha aumentado su número de Senadores en un tercio para acomodar la reforma constitucional de 1994. Sin embargo, este cambio no altero sustantivamente ninguna de las reglas internas de la Cámara.

permanentes y extender lazos operativos con el Poder Ejecutivo, a fin de poder compartir recursos disponibles e invertir recursos escasos en áreas estratégicas.

## References

- Acuña, Carlos (2006). *Transitional Justice in Argentina and Chile: A never ending story? Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*. J. Elster. Cambridge & New York, Cambridge University Press: 206-238.
- Alcañiz, Isabella y Timothy Hellwig (2011). "Who's to Blame? The Distribution of Responsibility in Developing Democracies." *British Journal of Political Science* **41**(02): 389-411.
- Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo (2010). "Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President." *Comparative Political Studies* **43**(4): 511-534.
- Alemán, Eduardo y George Tsebelis (2005). "The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America." *Latin American Research Review* **40**(2): 3-26.
- Amorim Neto, Octavio, Gary Cox, et al. (2003). "Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-1998." *World Politics* **55**: 550-578.
- Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2010). *Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999-2007)*. *Congress of the Latin American Studies Association*. Toronto, Canada.
- Calvo, Ernesto y Iñaki Sagarzazu (2011). "Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control." *American Journal of Political Science* **55**(1): 1-15.
- Calvo, Ernesto y Andres Tow (2009). "En el Cajón del Presidente: Autoridad Política y Productividad en el Congreso Argentino." *Desarrollo Economico* **49**(195): 451-478.
- Carey, John (2007). "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting." *American Journal of Political Science* **51**(1): 92-107.
- Cheibub, Jose Antonio, Adam Przeworski, et al. (2004). "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science* **34**(4): 565-587.
- Cox, Gary (2006). *The Organization of Democratic Legislatures*. *Oxford Handbook of Political Economy*. B. Weingast and D. Wittman. New York, Oxford University Press 141-161.
- Cox, Gary y Matthew McCubbins (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. New York, Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (1993). *Legislative leviathan: party government in the House*. Berkeley, University of California Press.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (2005). *Setting the agenda : responsible party government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge ; New York, Cambridge University Press.

Diermeier, Daniel y Razvan Vlaicu (2011). "Executive Control and Legislative Success." The Review of Economic Studies.

Doring, Herbert (1991). "Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe." Legislative Studies Quarterly **26**(1): 145-165.

Downs, Anthony (1957). An Economic Theory of Democracy. New York, Harper Collins.

Huber, John D. (1996). Rationalizing parliament : legislative institutions and party politics in France. Cambridge ; New York, Cambridge University Press.

Jones, Jeffrey M. (2008). "Confidence in Congress: Lowest Ever for Any U.S. Institution." Gallup Poll, Wellbeing. Retrieved 5/4/2011, 2011, from <http://www.gallup.com/poll/108142/confidence-congress-lowest-ever-any-us-institution.aspx>.

Jones, Mark P., Sebastian Saiegh, et al. (2002). "Amateur Legislators -- Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System." American Journal of Political Science **46**(3): 656-669.

Krehbiel, Keith (1986). Unanimous consent agreements : going along in the Senate.

Krehbiel, Keith (1988). Spatial models of legislative choice.

Krehbiel, Keith (1990). "Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers?" The American Political Science Review **84**(1): 149-163.

Krehbiel, Keith (1991). Information and legislative organization. Ann Arbor, MI, University of Michigan Press.

Krehbiel, Keith (1996). "Committee Power, Leadership, and the Median Voter: Evidence from the Smoking Ban." Journal of Law, Economics, & Organization **12**(1): 234-256.

Krehbiel, Keith, Kenneth A. Shepsle, et al. (1987). "Why Are Congressional Committees Powerful?" The American Political Science Review **81**(3): 929-945.

Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2005). Argentine democracy : the politics of institutional weakness. University Park, Pa., Pennsylvania State University Press.

Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (2005). Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Rio de Janeiro, RJ, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Mayhew, David R. (1991). Divided we govern : party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990. New Haven, Yale University Press.

Mayhew, David R. (2005). Divided we govern : party control, lawmaking, and investigations, 1946-2002. New Haven, Yale University Press.

Miller, Warren E. y Donald E. Stokes (1962). "Party Government and the Salience of Congress." The Public Opinion Quarterly **26**(4): 531-546.

Miller, Warren E. y Donald E. Stokes (1963). "Constituency Influence in Congress." The American Political Science Review **57**(1): 45-56.

Mustapic, Ana María (2002). *Oscillating Relations: Presidents and Congress in Argentina*. Legislative politics in Latin America. S. Morgenstern and B. Nacif. Cambridge, UK ; New York, NY, Cambridge University Press: 23-47.

O'Donnell, Guillermo A. (1994). Horizontal accountability and new polyarchies. Notre Dame, Ind., The Helen Kellogg Institute for International Studies.

Page, Benjamin I. y Robert Y. Shapiro (1992). The rational public : fifty years of trends in Americans' policy preferences. Chicago, University of Chicago Press.

Saiegh, Sebastian (2009). "Political Prowess or Lady Luck? Evaluating Chief Executives' Legislative Success Rates." Journal of Politics **71**(4): 1342-1356.

Saiegh, Sebastian (2010). *Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures*. How democracy works : political institutions, actors, and arenas in latin american policymaking. C. Scartascini, E. Stain and M. Tomassi. Washington, DC, Inter-American Development Bank and DRCLAS-Harvard University.

Saiegh, Sebastian (2011). Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking. Cambridge, New York, Cambridge U.P.

Samuels, David (2004). "Presidentialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective." American Political Science Review **98**(03): 425-436.

Shepsle, Kenneth y Barry Weingast (1987). "The Institutional Foundations of Committee Power." American Political Science Review **81**: 85-104.

Sniderman, Paul M., Richard A. Brody, et al. (1991). Reasoning and choice : explorations in political psychology. Cambridge England ; New York, Cambridge University Press.

Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi (2007). The institutional foundations of public policy in Argentina. New York, Cambridge University Press.

Weingast, Barry (1989). "Floor behavior in the U.S. Congress: committee power under the open rule." American Political Science Review **83**(3): 795-815.