



EL CONTROL POLÍTICO DEL EJECUTIVO EN ARGENTINA. LOS INCENTIVOS Y LA PRÁCTICA DEL CONTROL POR INTERPELACIONES, DE MENEM A FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

POLITICAL CONTROL OVER THE EXECUTIVE IN ARGENTINA. INCENTIVES AND THE PRACTICE OF INTERPELLATION CONTROL, FROM MENEM TO FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

MÓNICA CINGOLANIⁱ

Fecha de Recepción: 19/11/2019 | Fecha de Aprobación: 04/12/2019

Resumen: El artículo se ocupa del control político congresual sobre el Poder Ejecutivo desde un enfoque politológico y con un anclaje empírico, que no focaliza en la vía de la rendición de cuentas del Ejecutivo ante el Congreso, sino que hace foco en el Congreso mismo. Tomando como referencia las interpelaciones de la Cámara de Diputados, y comparando presidencias y composición de bloques políticos durante casi dos décadas (1994 a 2011) realiza un estudio empírico-analítico que desentraña la estructura de incentivos políticos e institucionales que opera para promover u obturar el ejercicio del control político congresual. Se confirma que el Congreso argentino a veces es activo, pero siempre inefectivo (restricciones tecnológicas provenientes del diseño institucional) en materia de control. Paralelamente, se comprueba que los escenarios parlamentarios más afines al control son los de partidos competitivos y poco fragmentados que alientan a las minorías de oposición a iniciar acciones de control. El artículo suma aportes al debate politológico y discusión conceptual alrededor de las posibilidades del control político congresual en las democracias presidencialistas, a la vez que aporta evidencias sobre la actividad de control en un sistema concreto.

Palabras Clave:
Control político.
Congreso.
Argentina.
Diputados.
Interpelaciones

ⁱ Doctora en Política y Gobierno (UCC). Magister en Ciencias Sociales (UNC). Licenciada en Ciencia Política (UCC). Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba (Argentina). Correo electrónico: cingolani.monica@gmail.com

Agradezco la valiosa contribución del Dr. Marcelo Nazareno para guiarme en la investigación original, de la que es parte el presente artículo.

Abstract: The article addresses congressional political control over the Executive from a political perspective with empirical anchoring, which does not focus on the mechanisms by which the Executive is accountable to the Congress, but on the Congress itself. By taking the Chamber of Deputies' interpellations as a reference, and comparing presidencies and political bloc structures for almost two decades (1994-2011), an empirical-analytical study is conducted, which unravels the structure of political and institutional incentives intended to encourage or obstruct the exercise of congressional political control. It is confirmed that the Argentine Congress is sometimes active, but always ineffective (technological restrictions arising from institutional design) in terms of control. At the same time, it may be concluded that parliamentary scenarios more akin to control are those where competitive and slightly fragmented parties encourage opposition minorities to take control actions. The article contributes to political science debate and conceptual discussion about the potential of congressional political control in presidential democracies, while providing evidence on the control activities conducted in a particular system.

Key Words:

*Legislative control.
Congressional
oversight.
Parliamentary
accountability.
Political parties.
Argentina.*

1. Introducción

¿Controla el Congreso al gobierno? ¿Por qué razones el Poder Legislativo controlaría al Ejecutivo? Conjuntamente con las de legislar y representar al electorado, el control político constituye una de las funciones específicas atribuida al Poder Legislativo. A la vez, ha sido la menos estudiada.

La invención de los mecanismos de control político se vincula con la desconfianza del poder. Precisamente O'Donnell caracterizó la *accountability* horizontal como la "institucionalización legal de la desconfianza política" (O'Donnell, 2004). A partir del concepto de división de poderes, el autor introdujo la noción de *accountability* horizontal y la definió como "una interacción legalmente fundada y activada entre agencias estatales en vista de acciones u omisiones presumiblemente ilegales (trasgresión o corrupción)", concepto que supone "la existencia de instituciones que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente ser calificados como ilícitos" (O'Donnell, 2004).

La discusión teórico-analítica respecto del control político parte de la definición clásica de frenos y contrapesos, y explicaciones basadas en el propio interés de cada rama de poder, como incentivo suficiente para controlar y evitar la discrecionalidad ilimitada por parte de los

otros poderes. Una línea argumental diferente -la que sigue este artículo- se centra en un conjunto de razones que derivan de los incentivos del sistema electoral y de las lógicas partidistas para explicar el control. El diseño institucional de frenos y contrapesos se instituyó procurando equilibrar niveles apropiados de independencia y de control mutuo entre las distintas ramas del gobierno, pero esa noción se vuelve insuficiente para explicar los incentivos del control, puesto que la solidaridad partidaria disminuye los intereses por controlar; y la iniciativa termina recayendo, no en el cuerpo legislativo en su conjunto (parcialmente afectado por la solidaridad partidaria con el partido de gobierno), sino en la oposición.

Este artículo se ocupa del control político congresual sobre el Poder Ejecutivo desde un enfoque politológico y con un anclaje empírico, que no focaliza en la vía de la rendición de cuentas del Ejecutivo ante el Congreso, sino que se centra en el Congreso mismo, en cómo éste exige responsabilidad mediante el ejercicio de una de sus prerrogativas, la de supervisar al gobierno. Intuitivamente, podría predecirse que el Congreso no controla; el tradicional hiperpresidencialismo argentino y la subordinación del Poder Legislativo al predominio presidencial podría fundar tal predicción. Esta investigación trasciende la respuesta a la pregunta acerca de si el Congreso controla o no, y se entrega a la indagación acerca de los factores institucionales y partidarios que intervienen en la actividad de control, los incentivos y las motivaciones de los legisladores para emprender acciones de control. Como resultado, el estudio suma aportes al debate politológico y la discusión conceptual alrededor de las posibilidades del control político congresual en las democracias presidencialistas, a la vez que aporta evidencias sobre la actividad de control en un sistema concreto. En ese sentido, describe cómo se ha ejercido la función de control a lo largo de casi dos décadas (desde la reforma constitucional de 1994 hasta 2011) con base en las interpelaciones, e indaga en los condicionantes institucionales (componente tecnológico) y político-partidarios (componente político) operantes.

El artículo se estructura en dos partes. La primera, expone el abordaje teórico-analítico que permiten comprender la lógica del control congresual (apartado 2), y la propuesta metodológica para su estudio (componentes, variables independientes y dependientes, hipótesis, en apartado 3). La segunda parte se centra en el análisis empírico del ejercicio del control político congresual por medio de interpelaciones al Poder Ejecutivo en Argentina, desde el gobierno de C. Menem hasta el primer mandato de C. Fernández de Kirchner. Luego de contextualizar el mecanismo de las interpelaciones dentro de la infraestructura institucional de control en Argentina (apartado 4.1), se describe y analiza la disposición de los legisladores a controlar al Ejecutivo (4.2) y la capacidad efectiva de ejercer control (4.3). Este balance general del alcance del control por interpelaciones en Argentina sugiere escenarios diferenciados de control, que justifican el análisis comparado que se realiza en el apartado siguiente (apartado 5); el mismo trata de cómo las estrategias de los bloques y las coyunturas político-legislativas afectan la propensión a controlar. Finalmente, las conclusiones recogen los principales hallazgos y reflexiones sobre las capacidades para controlar la acción gubernamental y las condiciones que promueven o limitan el control político.

2. El control político: naturaleza institucional y factores condicionantes

2.1. Separación de poderes, delegación y control

La idea del control político surgió con el establecimiento mismo del gobierno parlamentario y la limitación del poder absoluto de los reyes, en el Siglo XVI, bajo el presupuesto de que el sometimiento del rey y la burocracia al control del Poder Legislativo garantizaría el equilibrio institucional entre poderes. El modelo institucional de separación de poderes aspiraba al equilibrio, independencia y simetría entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y a la existencia de un cuerpo profesional, especializado e imparcial que ejecute las decisiones de política pública. Casi todos los sistemas constitucionales latinoamericanos se organizaron institucionalmente de acuerdo al presidencialista norteamericano, mediante la división de poderes con separación de competencias entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la idea de control recíproco entre los poderes del Presidente, las dos Cámaras y el Tribunal Supremo. Este diseño de *checks and balances* o de frenos y contrapesos fue adoptado en la región con similar aspiración a la del norte: que cada uno de los poderes disponga de medios para controlar a los otros, y neutralizar abusos discrecionales y la concentración de poder.

El enfoque de la elección pública introduce el énfasis en la *discrecionalidad* como un rasgo esencial inherente a la acción de *delegación*. Dado que delegar responsabilidades entre poderes es inevitable, la discrecionalidad aparece como una estrategia específica de respuesta al sistema de incentivos. Una perspectiva teórico-metodológica generalizada en el abordaje de los estudios del control político, es la teoría de la delegación y el modelo principal-agente, desarrollados centralmente por Kiewiet y McCubbins (1991) en el marco de la escuela de la elección pública y la elección racional en la ciencia política norteamericana¹. Los autores parten del supuesto del carácter inevitable de la delegación, dada la complejidad del aparato estatal y la vastedad de sus tareas administrativas cotidianas. Según el modelo, el principal delega responsabilidades, funciones, actos o atribuciones a los agentes, por el conocimiento especializado que estos tendrían, sus habilidades, reputación, recursos, etc., y el agente es depositario de la delegación. El proceso legislativo en particular, constituye una cadena de delegaciones que comienza por los electores que delegan poder en las autoridades electas, específicamente, legisladores o legisladores y presidente, los presidentes delegan en los ministros, los ministros en los burócratas, etc., y culmina la delegación con la burocracia. De acuerdo al modelo, el Poder Legislativo es el principal, y la burocracia y el Poder Ejecutivo son dos de los agentes más importantes (Kiewiet y McCubbins, 1991: 5 y ss.) y responsables ante su principal (el parlamento) porque actúan en representación de éste, quien tiene poder para vigilar y, eventualmente, castigar su desempeño.

Como contrapartida de la delegación surge la discrecionalidad. La cadena de delegación implica un enorme riesgo para el principal, puesto que sus intereses y el acceso a la información pueden diferir de los del agente, y de ahí la necesidad de mecanismos de control para atenuar las consecuencias no pretendidas del acto delegativo. Es decir, el proceso de agencia genera asimetrías de información y discrecionalidad que favorecen al agente. Desde esta perspectiva, se denominan “pérdidas de agencia” a las emergentes de situaciones en las que el agente no actúa a favor del mejor interés del principal. El riesgo central es que el agente

actúe en contra del interés, la voluntad o las decisiones de quien delega, en función de oportunidades e incentivos de diversa naturaleza (financieros, políticos, sociales o de incremento de la reputación) que lo impulsarían a adoptar conductas de ocultamiento de información sobre sus actuaciones, e incluso a llevar a cabo acciones que perjudiquen a su mandante².

Frente a estos riesgos de la delegación, y a los fines de que el acto delegativo no constituya renunciamiento o pérdida de autoridad y poder del principal, éste dispone de un conjunto de recursos para continuar controlando y sostener la obediencia en el proceso delegado, entre ellos, los mecanismos de control político parlamentario, objeto del presente artículo. Tal como lo entienden Llanos y Mustapic (2006a: 19), el concepto de control parlamentario refiere a “una acción deliberada del Poder Legislativo para enfrentar y combatir los riesgos mencionados, monitoreando, sancionando y corrigiendo cualquier desviación o autonomización de los agentes”.

2.2. Las modalidades *ex ante* y *ex post* de control político

La literatura distingue dos dimensiones o variantes temporales de control político: *ex ante* y *ex post* (Strom, 2000). El primero es el que se realiza en el momento previo a la implementación de la ley a través del proceso legislativo, específicamente cuando en una ley se definen detalladamente (mediante precisiones introducidas en reglamentos y disposiciones, por ejemplo) los rasgos de la política a implementar, las atribuciones de los implementadores, y los dispositivos para controlar el poder discrecional que el Parlamento delega en el Ejecutivo o la burocracia en el momento de la implementación³. Los mecanismos de control *ex post*, en cambio, se dirigen al monitoreo y supervisión de las acciones de los burócratas y del Poder Ejecutivo una vez sancionada y reglamentada la ley.

La introducción de mecanismos *ex ante* tiene ciertas exigencias (Huber y Shipan, 2002) como los incentivos y las capacidades de los legisladores para legislar en detalle, que importan requerimientos en términos de costos de tiempo e información de los legisladores, determinados ambientes de negociación, etc. Calvert, McCubbins y Weingast (1989) destacan que precisamente cuando Ejecutivo y Congreso no son capaces de estructurar eficientemente esta etapa inicial, surge la discreción de la agencia implementadora y consecuentemente cobran relevancia los controles de tipo *ex post*. Estos últimos son mecanismos de monitoreo y auditoría -pedidos de informes, interpelaciones, comisiones investigadoras, etc- con el propósito de solicitar información, iniciar investigaciones y/o introducir la posibilidad de sanción, incorporados en el texto constitucional o los reglamentos de las cámaras legislativas.

En los sistemas presidenciales, la delegación tiene la estructura de una red antes que de una cadena (Strom, 2000; Moreno, Crisp y Shugart, 2003). Esto es así en razón de que estos sistemas multiplican las instancias de delegación: tanto el Ejecutivo como el Legislativo son agentes independientes entre sí del electorado o mandante y, a su vez, ambos son mandantes de la burocracia. Ha sido deliberadamente diseñado para que muchos agentes intervengan en el proceso de toma de decisiones, y de ahí que los riesgos se incrementan y los intereses de los agentes pueden ser antagónicos. Por esta razón, no sólo no bastan los mecanismos *ex ante*

sino que son incluso más decisivos los mecanismos de monitoreo y frenos institucionales que comienzan a operar después del proceso electoral, es decir, los *ex post*.

Mucho se ha discutido acerca de la mayor o menor eficacia de cada tipo de mecanismos para mitigar la discrecionalidad (Calvert, McCubbins y Weingast, 1989), y existe coincidencia generalizada en torno a la mayor efectividad de los *ex ante*⁴, argumentando que gran proporción del poder de los Congresos para establecer controles efectivos sobre la ejecución de las políticas públicas está en su función legislativa (*ex ante*), porque puede introducir reglamentaciones en la etapa de elaboración para limitar la discrecionalidad de los actores durante la implementación. Sin embargo, aún los autores que destacan la importancia de la etapa *ex ante*, observan que los Congresos tienen limitaciones para controlar a los Ejecutivos y las burocracias (Calvert, McCubbins y Weingast, 1989), y que no siempre cuentan con capacidad o incentivos necesarios para estructurar procedimientos adecuados (McCubbins y Schwartz, 1984), y más aún con Legislativos débiles que favorece grandes delegaciones de poder y la única medida de control resulta ser finalmente los mecanismos *ex post*.

2.3. Los factores institucionales y políticos como condicionantes del control

Se parte de la línea argumental de Llanos y Mustapic (2006a), quienes han sostenido que la función de control opera a partir de cierta distribución de poder partidario y en cierto contexto de reglas que asignan capacidad de control. De allí se derivan dos componentes del control político: el institucional, que impone ciertas restricciones tecnológicas para el ejercicio del control; y el político, que propone incentivos político-partidarios para el ejercicio del control.

2.3.1. El componente tecnológico: los recursos y las reglas procedimentales

El componente tecnológico del control refiere a la consideración de los recursos institucionales, las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan los procedimientos para activar los controles (proponer, aprobar) y las capacidades institucionales de los mismos. Suelen caracterizarse como factores “tecnológicos” porque son medios creados para ser usados, y cuyas reglas procedimentales afectan las posibilidades de utilizar los mecanismos y llevar adelante actividades de control. Como enfatizaron Nolte y Llanos (2008) es preciso que, en el aspecto tecnológico, los instrumentos a disposición del legislador estén diseñados de un modo que permita su uso. Por caso, si se exigen mayorías para la aprobación de una medida de control, la oposición tendrá escasas posibilidades de controlar.

2.3.2. El componente político: los incentivos político-partidarios y la relación gobierno-oposición

Como se dijo previamente, la perspectiva constitucionalista tradicional de división de poderes suponía que la separación de intereses y existencia de propósitos contrapuestos entre poderes serían incentivos suficientes para el control recíproco. La literatura ha sostenido la insuficiencia de esta explicación, ya que los mismos desaparecen cuando el partido del presidente dispone

de suficientes mayorías en el Congreso y/o cuando los partidos son débiles y vulnerables a las presiones del Ejecutivo (Moreno, Crisp y Shugart, 2003; Morgenstern y Manzetti, 2003; Llanos y Mustapic, 2006a).

El enfoque que centra su atención en los incentivos político-partidarios, relativiza la incidencia de unos propósitos contrapuestos, contraponiéndolos al concepto de unidad de propósitos entre poderes. Tras el cuestionamiento crítico de la perspectiva constitucionalista y la teoría del equilibrio y la separación de poderes (Negretto, 2003; Colomer y Negretto, 2003; Gargarella, 1995; O'Donnell 2004) se instaló un enfoque de *checks and balances* entendido menos como sistema de balances y vetos mutuos, y más como esquemas de integración y cooperación entre poderes.

Moreno, Crisp y Shugart (2003), precisamente, ponen el foco en la ausencia de incentivos y sostienen que los controles congresuales no funcionan en los presidencialismos latinoamericanos debido al predominio del Poder Ejecutivo y la ausencia de intereses contrapuestos, particularmente evidente en dos casos: bajo presidencialismos mayoritarios (presidentes con mayoría en el Congreso) y, más aún, cuando éste es jefe de partido y los partidos son débiles, por las limitaciones para coordinar la actividad legislativa y la debilidad ante presiones del Ejecutivo.

En casos como los descriptos, en lugar de intereses contrapuestos y un cuerpo legislativo motivado por controlar, hay unidad de propósitos entre el Ejecutivo y el oficialismo (vinculado éste con las expectativas del Ejecutivo) en las cámaras legislativas (Shugart y Haggard, 2001). La solidaridad partidaria disminuye los incentivos del Legislativo para controlar, y es la oposición la que garantiza la (poca o mucha) supervisión del Ejecutivo. Esta perspectiva pone el acento en los partidos políticos⁵, centra su análisis en los incentivos provenientes de las lógicas institucionales y partidistas, y sostiene que el control sólo tiene lugar entre gobierno y oposición (no entre instituciones, Legislativo y Ejecutivo), afectados por factores político-electorales (competitividad electoral, expectativa de alternancia, cohesión del partido oficialista y la oposición) que determinan su desempeño y -en general- las estrategias de las fuerzas políticas en las Cámaras.

La adopción de esta perspectiva implica el acuerdo con Alcántara, García y Sánchez (2005), acerca de que la función de control que ejerce el Poder Legislativo es esencialmente política. Si bien los instrumentos que dispone el Poder Legislativo para controlar, y los procedimientos, límites y condiciones para ejercitarlos están regulados por normas jurídicas (constitucionales y reglamentarias), su naturaleza es esencialmente política: los medios son libremente elegidos y valorados según oportunidad y conveniencia de ejercitarlos, como también es discrecional la materia o asuntos a controlar, y además es ejercido por un órgano esencialmente político.

3. Estrategia analítica para el estudio del control político

Para el análisis de la actividad de control político, se distinguirá entre *disposición* a controlar -que se manifiesta mediante la presentación por parte de los legisladores de proyectos de control- y la *efectividad* del control -entendida como la aprobación de aquéllos. La utilidad de la distinción se funda en el supuesto de que ambos momentos (indicadores de la actividad de

control, variable dependiente) son afectados de manera diferencial por los factores explicativos (variables independientes) de carácter tecnológico y político-partidario. La disposición a controlar estaría fuertemente impulsada por el componente político-partidario; presentar un proyecto de interpelación es un derecho que los legisladores pueden activar individualmente (no operan restricciones tecnológicas) y, por tanto, los incentivos políticos que impulsan a la oposición a controlar se visibilizan con mayor autonomía. La efectividad del control, en cambio, estaría más fuertemente condicionada por el componente tecnológico, porque la aprobación de los proyectos de control es un derecho de la mayoría, y esta exigencia procedimental (restricciones tecnológicas) limita la conversión de la intención de controlar en acción efectiva de control.

La indagación acerca del desempeño de la actividad de control y sus condicionantes institucionales y políticos se hará mediante un estudio longitudinal que abarca casi dos décadas de actividad de control político congresual por interpelaciones al Poder Ejecutivo en Argentina, y las hipótesis que orientan el análisis son las siguientes. Primero, que las asambleas legislativas incrementan su *disposición* a controlar cuando las oposiciones presionen para ello. Segundo, que la *disposición* a controlar de los legisladores opositores está fuertemente condicionada por el componente político-partidario, porque enfrentan primordialmente incentivos vinculados a la dinámica de la competencia electoral, y de ahí la importancia de los contextos legislativos (competitividad interbloques, fragmentación parlamentaria). Tercero, que la *efectividad* de la acción de control político congresual se encuentra afectada fuertemente por restricciones provenientes del componente tecnológico que moderan los impulsos controladores. En Anexo, el Cuadro 3 sistematiza este marco analítico.

4. El control político en Argentina: ¿Controla el Congreso?

4.1. Recursos y capacidades institucionales para controlar

En Argentina, el Poder Legislativo tiene una conformación bicameral, y se integra por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (en adelante, HCDN)⁶ y el Honorable Senado de la Nación (en adelante, HSN)⁷, y cada Cámara dispone de un conjunto de mecanismos constitucionales de control político *ex post* del Ejecutivo de diversa naturaleza, cuya activación -obviamente- no está sujeta a veto presidencial. Algunos de estos instrumentos de control pertenecen a lo que O'Donnell caracteriza como "agencias de *accountability* asignada" (como la Auditoría General de la Nación, o el Defensor Público) porque son órganos de control externo, mientras que otros son propios de las instituciones de balance (pedidos de informes, interpelaciones, juicio político). Para estos últimos, el autor detalla que constituyen mecanismos que: son generalmente motivados por razones de política partidaria; pretenden asegurar balances generales entre los tres poderes con la misión de vigilar trasgresiones ilegales entre las jurisdicciones; se caracterizan por su acción reactiva e intermitente frente a las presuntas trasgresiones de otras instituciones estatales; y sus acciones suelen ser dramáticas, con conflictos altamente visibles y costosos para las instituciones estatales, más aún en los regímenes presidenciales.

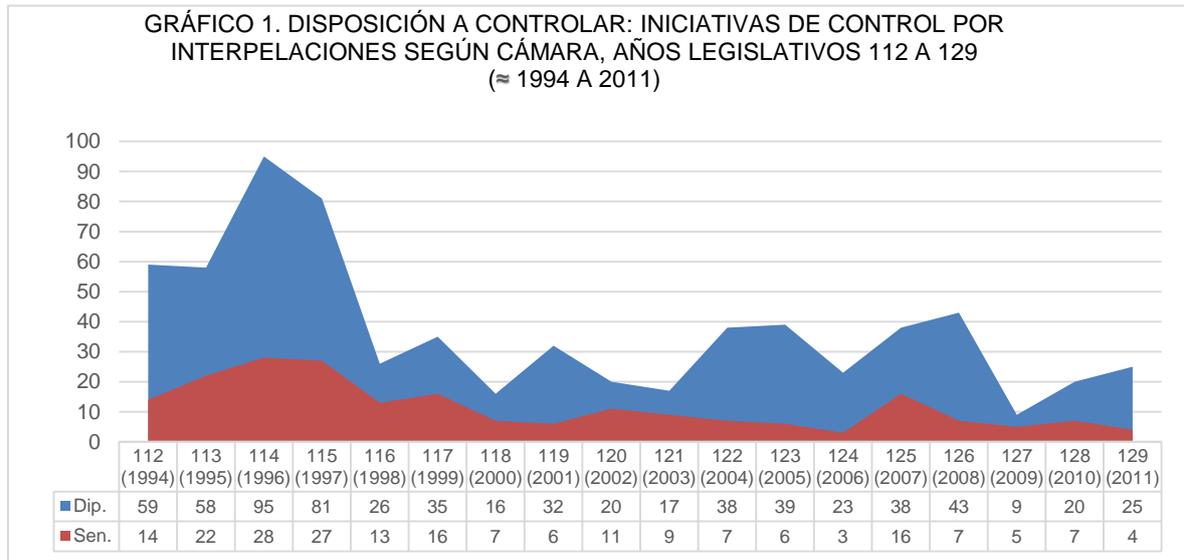
A continuación, el Cuadro 1 sistematiza los mecanismos de control en Argentina y sus respectivas capacidades institucionales⁸.

CUADRO 1. MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO EX POST EN ARGENTINA

Mecanismos de control	Capacidades institucionales	Base normativa
Pedidos de informes escritos	Investigación	CN (art. 71) RIHCDN (Cap. XXIII) RIHSN (Cap. III)
Interpelación, pedido de informes verbales	Investigación/sanción (sanción para JGM: desplazamiento)	CN (arts. 71, 101 inc.12) RIHCDN (Cap. XXIII) RIHSN (Título XIX)
Visitas mensuales al Congreso por parte del JGM	Investigación	CN (art. 101) RIHSN (art. 215) RIHCDN (Cap. XXII)
Juicio Político	Sanción: desplazamiento	CN (arts. 53, 59 y 60) RICJP RIHCDN (art. 90)
Comisiones investigadoras y comisiones de seguimiento y control	Investigación	RIHCDN (Cap. IX) RIHSN (Tít. VIII, Cap. II)

Fuente: elaboración propia, en base a la CN, el Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (RIHCDN), el Reglamento Interno del Honorable Senado de la Nación (RIHSN) y el Reglamento Interno de la Comisión de Juicio Político (RICJP).

Uno de los mecanismos de control *ex post* son las interpelaciones. Reguladas por el artículo 71 de la Constitución Nacional (en adelante, CN) constituyen un recurso tradicional que dispone el Legislativo para controlar al Ejecutivo, y consiste en requerir que los ministros (y otros funcionarios) se presenten en el plenario o en las comisiones para proporcionar información a los legisladores sobre los asuntos que estos últimos estimen convenientes⁹. Las capacidades institucionales de las interpelaciones podrían caracterizarse como limitadas, por las siguientes razones. Sus efectos se reducen a la imposición de la obligación de concurrir personalmente al Congreso para interpelación, y no hay sanciones efectivas por incumplimiento del requerimiento de presentarse¹⁰. Además, si las Cámaras quedaran insatisfechas con las explicaciones de los ministros convocados, no pueden -a diferencia de los sistemas parlamentarios- promover una moción de censura, que sólo es procedente para el JGM¹¹. Por último, la decisión de interpelar (aprobación) constituye un derecho de la mayoría parlamentaria, no del legislador individual o de la minoría, sujetándose a la autorización por parte de comisiones y la Cámara, con la consiguiente exigencia de la construcción de complejos consensos a esos fines.

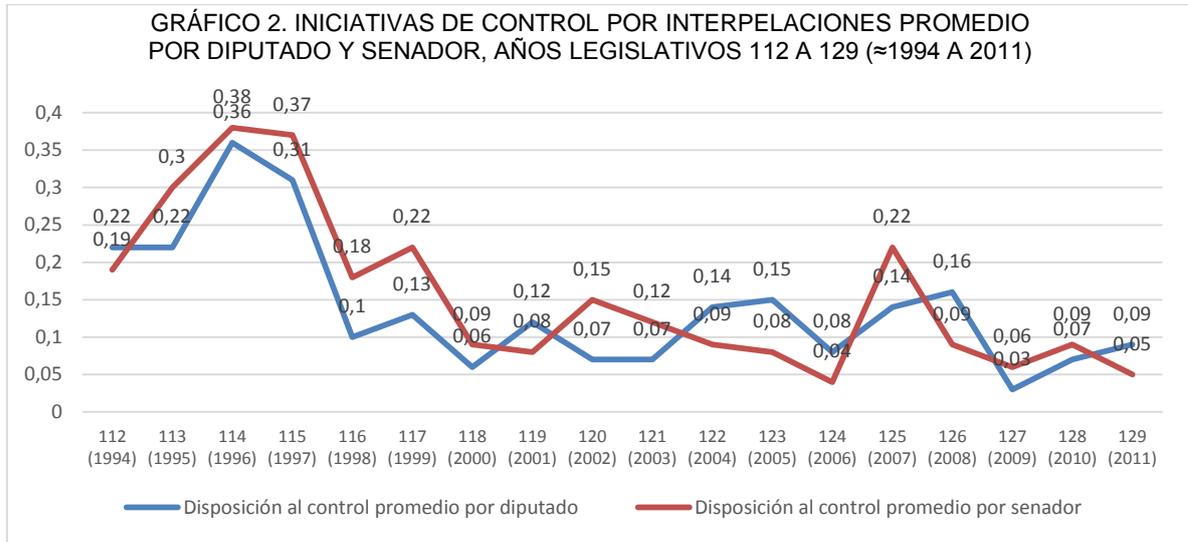


Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

4.2. La disposición a controlar de los legisladores

En los 18 años analizados, el relevamiento arrojó 882 pedidos de interpelaciones presentados en ambas Cámaras. El Gráfico 1 muestra variaciones llamativas en la distribución de pedidos por año legislativo, con una disposición a controlar comparativamente alta inicial -1994 a 1997- en la serie, y posteriormente oscilante más baja. La contribución al control de cada Cámara es sustantivamente diferente; la HCDN contribuyó con un 76% de proyectos de control (674 de los 882 proyectos) y el HSN con un 23% (los restantes 208), resultado un promedio de tres de cada 4 proyectos de interpelación con origen en diputados. Se observan, además, patrones relativamente similares de comportamiento ascendente y descendente en ambas Cámaras.

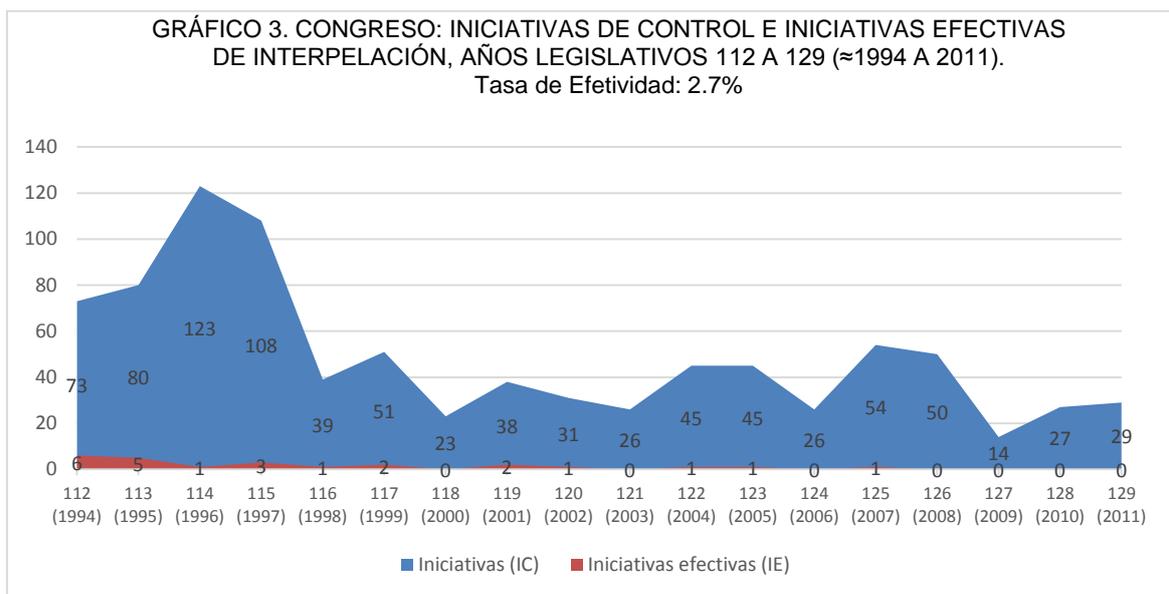
Si bien la superior tasa de contribución podría sugerir un mayor interés de los diputados respecto de senadores por controlar, debe desestimarse esta hipótesis. El Gráfico 2, representa la propensión a controlar por diputado y senador, y muestra diferencias casi insignificantes: el promedio de presentaciones anuales de proyectos de interpelación es de 0.13 por diputado (35 proyectos promedio por año, 257 diputados) y de 0.14 por senador (10 proyectos por año, 72 senadores). La comparativamente mayor disposición al control de la HCDN se explica por la composición numérica superior de este cuerpo legislativo, en tanto senadores y diputados aparecen similarmente interesados en controlar al Ejecutivo. Los patrones similares ascendentes y descendentes, podrían sugerir que los legisladores tienen similares percepciones de asimetrías de información por corregir (razón de la presentación de proyectos de interpelación), o bien alguna coordinación estratégica entre las oposiciones de ambas Cámaras; o ambas hipótesis.



Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

4.3. La efectividad del control

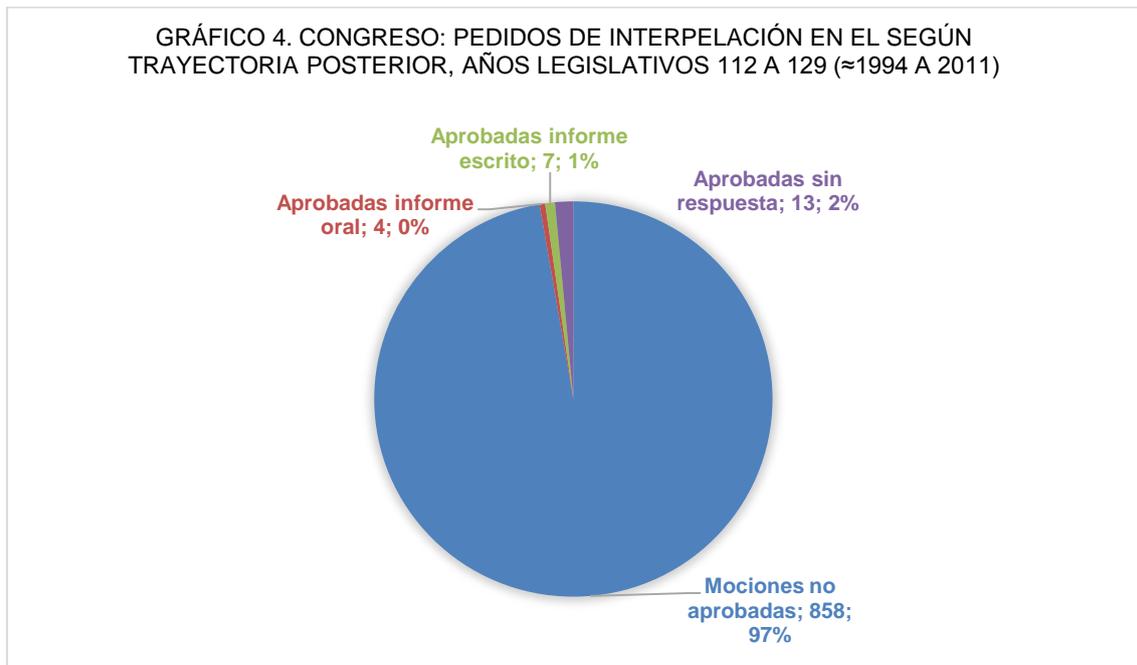
Se analiza un indicador sencillo de efectividad, cual es la tasa de aprobación de proyectos de interpelación. La amplísima mayoría no resulta aprobada: de las 882 iniciativas de interpelación presentadas en 18 años en ambas Cámaras, sólo lograron aprobación 24, resultando en una efectividad del 2.7% frente a un 97.3% que no se efectivizaron en aprobación¹². Además, entre 2008 y 2011 no hubo aprobaciones de interpelaciones (Gráfico 3). El Senado parece ser más efectivo que la Cámara de Diputados con una tasa promedio de aprobación para los 18 años de 6.7% (14 de 208) de las interpelaciones propuestas, frente a 1.4% (10 de 674) en Diputados.



Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

Esta contundente brecha entre proyectos presentados y aprobados puede explicarse por las exigencias procedimentales (restricciones tecnológicas) para hacer prosperar la voluntad de controlar. Como ya se dijo, la presentación de un pedido de interpelación es un derecho del legislador individual, pero la acción de interpelar es un derecho de la mayoría parlamentaria, ya que para conseguir la aprobación es necesario negociar apoyos (comisiones, bloques, partidos), y de allí que en congresos con mayorías políticas estables del partido de gobierno hay generalmente pocas interpelaciones.

Hay otro factor evidencia la deficiente acción de control, además de la baja tasa de efectividad. La aprobación de proyectos de interpelación no concluye necesariamente en la presencia en el ámbito legislativo de los funcionarios convocados. Como muestra el Gráfico 4, de las 24 interpelaciones legislativas aprobadas en casi 2 décadas, sólo 4 fueron llevadas a cabo como lo dispone el artículo 71 de la CN, con presencia física en el recinto, y la última interpelación (hasta marzo de 2012) se había realizado en 1996; otras 7 de las 24 aprobadas fueron contestadas por informes escritos para remitir a las comisiones respectivas (sin la concurrencia del funcionario convocado, que da lugar a la interacción con el interpelante y otros legisladores); y 13 no tuvieron respuesta por parte del Ejecutivo. Así, estrictamente sólo el 0.4% (4 de 882) de las interpelaciones propuestas concluyeron la trayectoria que dispone la Constitución. Se recuerda que si bien el Ejecutivo está obligado a responder, no existen sanciones por incumplimiento de la obligación de concurrir a la interpelación¹³.



Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

Cambiando la perspectiva de análisis, enfocando ahora a los gobiernos como objeto de control, el Cuadro 2 detalla los proyectos de interpelación presentados y aprobados para cada uno de los 5 períodos presidenciales que abarca la serie temporal analizada. Los datos agregados muestran la mayor concentración de iniciativas de control en la etapa menemista (en promedio, 1 proyecto de interpelación presentado cada 4 días, frente a 1 cada 9 o 12 días para los demás gobiernos).

CUADRO 2. INICIATIVAS DE CONTROL POR INTERPELACIONES SEGÚN PRESIDENCIA, AÑOS LEGISLATIVOS 112 A 131 (≈1994 A 2011)

Presidente	Presentadas	Presentadas no consideradas o consideradas y no aprobadas	Aprobadas			
			Total de aprobadas	Aprobadas y realizadas	Aprobadas Contestadas por escrito	Aprobadas sin incidencia posterior
C. Menem ¹	474 (100%)	456 (96.2%)	18 (3.8%)	4	6	8
	59 (100%)	57 (96.6%)	2 (3.4%)	-	-	2
F. De la Rúa ²						
E. Duhalde ³	42 (100%)	41 (97.6%)	1 (2.4%)	-	-	1
N. Kirchner ⁴	179 (100%)	176 (98.3%)	3 (1.7%)	-	1	2
C. F. de Kirchner ⁵	128 (100%)	128 (100%)	-	-	-	-
Total	882 (100%)	858 (97.3%)	24 (2.7%)	4	7	13

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

Referencias: ¹ Presidencia de C. Menem: el período presidencial seleccionado (primer mandato comenzó el 8/7/1989) abarca del 1/5/1994 (inicio del período legislativo 112) al 10/12/1999. Promedio: 1 proyecto de interpelación presentado cada 4 días. ² Presidencia de F. De la Rúa: el período presidencial abarca del 10/12/1999 al 20/12/2001. Promedio: 1 proyecto de interpelación presentado cada 12 días. ³ Presidencia de E. Duhalde: el período presidencial abarca del 4/1/2002 al 25/5/2003. Promedio: 1 proyecto de interpelación presentado cada 12 días. ⁴ Presidencia de N. Kirchner: el período presidencial abarca del 25/5/2003 al 10/12/2007. Promedio: 1 proyecto de interpelación presentado cada 9 días. ⁵ Presidencia de C. Fernández de Kirchner: el período presidencial seleccionado (su segundo mandato concluyó el 10/12/2015) abarca del 10/12/2007 al 29/2/2012 (fin del período legislativo 129). Promedio: 1 proyecto de interpelación presentado cada 12 días.

Antes de concluir esta descripción, cabe preguntarse ¿por qué los legisladores presentan proyectos de control por interpelaciones previendo tan baja chance de aprobación? Presentar el proyecto de interpelación tiene bajo costo y puede ser efectivo en otros sentidos distintos de su aprobación. Se ha considerado acá la efectividad en términos de aprobación, en razón de que las interpelaciones han sido diseñadas para mitigar asimetrías de información entre poderes mediante el diálogo público en el ámbito legislativo. No obstante, la presentación de proyectos de control puede ser efectiva en otros sentidos, por ejemplo, en términos de su impacto mediático, su capacidad para ocasionar escándalos, presionar o deslegitimar a funcionarios del Ejecutivo, etc.; también pueden ser de utilidad en términos del posicionamiento personal, del bloque o partido, permitiendo mostrar públicamente discrepancias con el gobierno, una política pública o una acción gubernamental en particular;

además, puede repercutir en las percepciones de los electores y revestir importancia estratégica en términos político-electorales; e inclusive puede ser útil para negociar acciones legislativas (sobre esto último, Barreiro Lemos, 2006:107). El hecho de que legisladores decidan destinar recursos (energía, tiempo, etc.) a la presentación de iniciativas de control, aun cuando intuyan las escasas chances de aprobación refuerza la idea de que podrían concurrir otros incentivos para iniciar control, más allá de la reducción de asimetrías informacionales, que es la razón de invención de estos mecanismos de control.

5. El análisis de los incentivos político-institucionales del control

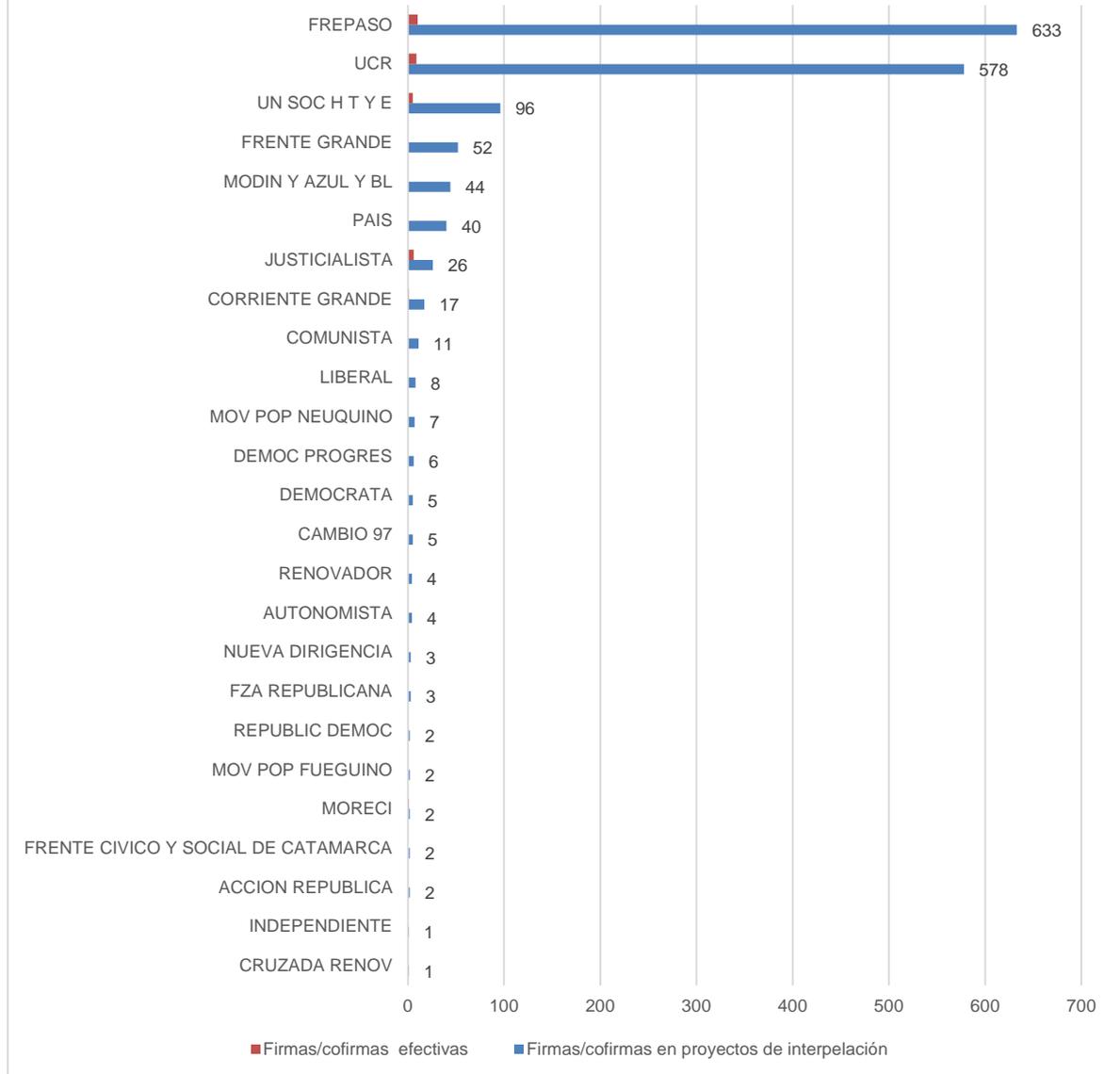
En adelante, el análisis del control político se centrará en las explicaciones derivadas de los incentivos del sistema electoral y las lógicas partidistas, en su relación con la propensión a controlar al Poder Ejecutivo. La descripción precedente permitió, por un lado, realizar un balance general del rendimiento del control por interpelaciones en Argentina, y, por otro, identificar escenarios diferenciados de control. Para el análisis de los escenarios legislativos y su relación con la actividad de control, se tomaron dos decisiones metodológicas. Primero, se seleccionaron tres períodos presidenciales¹⁴ agrupados en dos etapas diferenciadas en materia de control político: menemista (1994 a 1999), con una comparativamente alta disposición a controlar, y kirchnerista (2003 a 2011), en la que la disposición a controlar decreció notablemente. Segundo, el análisis toma como referencia la actividad de los diputados, puesto que la HCDN ha sido más activa en términos absolutos y ofrece mayor diversidad partidaria (resultado del tipo de fórmula electoral para su composición) que el Senado.

5.1. Bloques, oposición y control político en la Cámara de Diputados

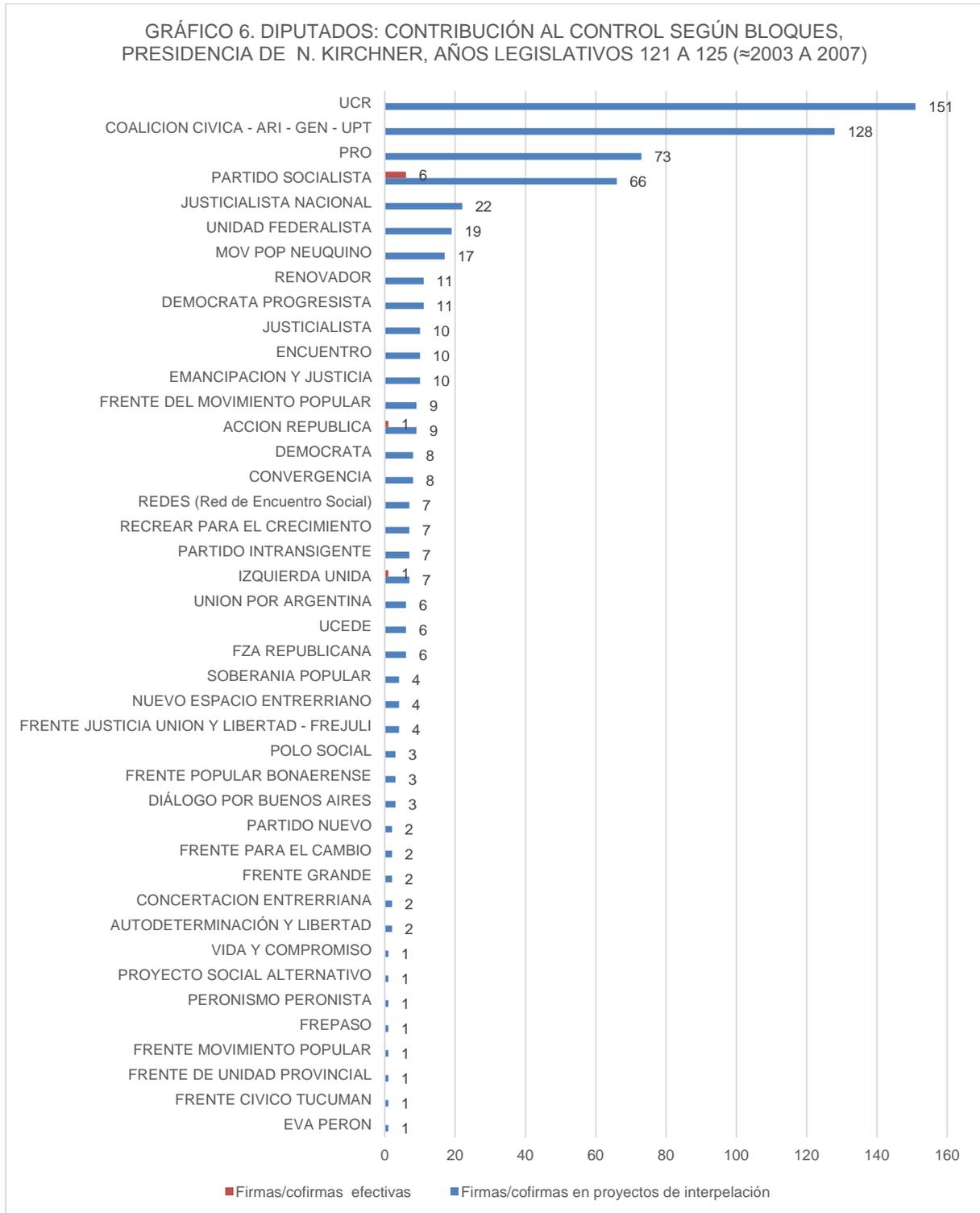
Como ya se ha dicho, la unidad de propósitos entre el gobierno y el bloque del partido de gobierno (ligado a las expectativas de éste) explica que sólo la oposición tenga incentivos para controlar. Preliminarmente, se esperaría que el grupo de mayor liderazgo entre las fuerzas de oposición (siempre la Unión Cívica Radical, en adelante, UCR) desarrolle la mayor actividad de control, y que el bloque del partido de gobierno no tenga actividad alguna de control. El análisis de la performance de control de cada uno de los bloques durante las presidencias, permite introducir elementos analíticos adicionales importantes, derivados de los hallazgos.

A continuación se presentan tres gráficos sucesivos para los tres gobiernos objeto de control político en la serie.

GRÁFICO 5. DIPUTADOS: CONTRIBUCIÓN AL CONTROL SEGÚN BLOQUES, PRESIDENCIA DE C. MENEM, AÑOS LEGISLATIVOS 112 A 117 (~1994 A 1999)



Fuente: elaboración propia, Cuadros 4 a 9, en Anexo, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014



Fuente: elaboración propia, Cuadros 10 a 13, en Anexo, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014



Fuente: elaboración propia, Cuadros 14 a 17, en Anexo, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014. No hay firmas efectivas.

En el Gráfico 5 se representa la actividad de control de los bloques durante el gobierno de C. Menem (años legislativos 112 a 117, aproximadamente 1994 a 1999); en el Gráfico 6, la correspondiente a N. Kirchner (años legislativos 122 a 125, aproximadamente 2004 a 2007); y en el Gráfico 7, la relativa al primer mandato de C. Fernández de Kirchner (años legislativos 126 a 129, aproximadamente 2008 a 2011). Se representan los bloques con disposición a controlar (cuyos diputados firmaron o cofirmaron proyectos de interpelación) en cada período presidencial, con su respectiva contribución al control (proporción de firmas y cofirmas en proyectos de interpelación sobre el total de las mismas para el período), y la contribución efectiva (firmas y cofirmas en proyectos aprobados).

El análisis del conjunto de datos previos permite identificar una especie de tipología de bloques, según tamaño y desempeño orientado al control. Para complementar el análisis, puede consultarse en Anexo los datos sobre el tamaño de los bloques para cada año legislativo (los Cuadros 4 a 17 del Anexo contienen datos de todos los bloques, hayan o no emprendido acción de control). En términos generales, puede caracterizarse la actividad de control de los bloques como sigue:

A- Bloque minoritario de oposición numéricamente más importante CON disposición a controlar.

El bloque más numeroso ha sido, para los todos años analizados, la UCR. Este bloque, si bien tuvo un importante rol de control, no necesariamente ha sido el más activo (ver UCR en los Gráficos 5, 6 y 7) y su contribución relativa en términos de control (firmas y cofirmas en proyectos de interpelación) disminuyó de aproximadamente un 40% en el menemismo (Gráfico 5) a tasas cercanas al 25% durante el kirchnerismo (Gráficos 6 y 7).

B- Pequeños bloques minoritarios CON disposición a controlar.

Existen bloques minoritarios, con un contingente numérico muy inferior al del segundo bloque (UCR), pero con una iniciativa de control muy superior, es decir, una contribución al control mucho más que proporcional a su participación porcentual en la Cámara. Normalmente se trata de fuerzas políticas que no cuentan con gobiernos ejecutivos a nivel subnacional (provincial, municipal) y parecen privilegiar el espacio legislativo, realizando una crítica a la actuación del gobierno; aún cuando sean significativamente bajas las chances de convertir sus propuestas en acción efectiva de control, pueden construir una imagen de controladores de la acción gubernamental, de defensores de los intereses representados por esas pequeñas minorías. La función propositiva de control es, a veces, la más importante que estos bloques desempeñan.

Durante el menemismo, se observa claramente en este rol el bloque FREPASO (Gráfico 5) que se destacó en su función propositiva de control, consistente con la relevancia que esta nueva fuerza le atribuyó a su actividad en el ámbito legislativo; irrumpió vertiginosamente en la competencia electoral en 1995, y ocupó entre el 9 y 14% de las bancas entre 1996 y 1999 (ver Anexo, Cuadros 6 a 9). De la misma manera, durante las presidencias kirchneristas analizadas, pequeños bloques se destacaron por su vocación controladora, entre ellos, Propuesta Republicana/PRO, Coalición Cívica, ARI y GEN, aunque con desempeño inferior al del FREPASO en el menemismo.

Esta categoría incluye numeros grupos parlamentarios justicialistas no kirchneristas (Peronismo Federal, Justicialista Nacional, por mencionar algunos, ver Gráficos 6 y 7) que se fueron conformando a partir de 2006 en oposición al cohesionado bloque del partido de gobierno, el Frente para la Victoria.

C- Bloques SIN disposición a controlar.

Dentro de esta categoría, deben diferenciarse dos subgrupos: el bloque del partido de gobierno y pequeños grupos parlamentarios minoritarios.

Por un lado, *el bloque del partido de gobierno (C.1)*, numéricamente superior y previsiblemente sin incentivos para controlar. En efecto, el bloque oficialista (PJ, y FpV a partir

de 2006) no mostró, en general, disposición a controlar. No obstante, deben observarse algunas particularidades importantes que se precisan a continuación.

Se observan *minorías con disposición a controlar dentro del bloque oficialista* durante el menemismo, y con una particularidad interesante: cuando -aunque infrecuentemente- se proponen controlar, sus proyectos tienen comparativamente mejores chances de convertirse en acción efectiva; esto podría sugerir que los bloques oficialistas, cuando son poco cohesivos, suelen tener una probabilidad de acción efectiva de control más alta (Gráfico 5: Justicialista). En el kirchnerismo, sólo se observa iniciativa de control proveniente del bloque del partido de gobierno en los dos primeros años (2004 y 2005)¹⁵, hasta la conformación del homogéneo bloque kirchnerista Frente para la Victoria (que recupera unidad de propósitos con el gobierno), mientras que los diputados justicialistas no kirchneristas van conformando bloques disidentes (Justicialista Nacional, Peronismo Peronista, Frente Renovador) con iniciativa de control (aunque escasa e inefectiva).

Por otro lado, existen *pequeños bloques minoritarios sin disposición a controlar (C.2)*, cuyos diputados nunca se involucran en propuestas de control por interpelaciones y se presume una actitud cooperativa de estos bloques con el gobierno. En muchos casos, la cooperación con el Ejecutivo es la vía de influencia y la garantía de respaldo por parte del grupo mayoritario gubernamental de los intereses que defienden estas minorías en la Cámara. Estos bloques no se representaron en los gráficos precedentes (que incluyen sólo bloques cuyos diputados han firmado o cofirmado proyectos de interpelación), no obstante, se los puede encontrar en los Cuadros 4 a 17, en Anexo.

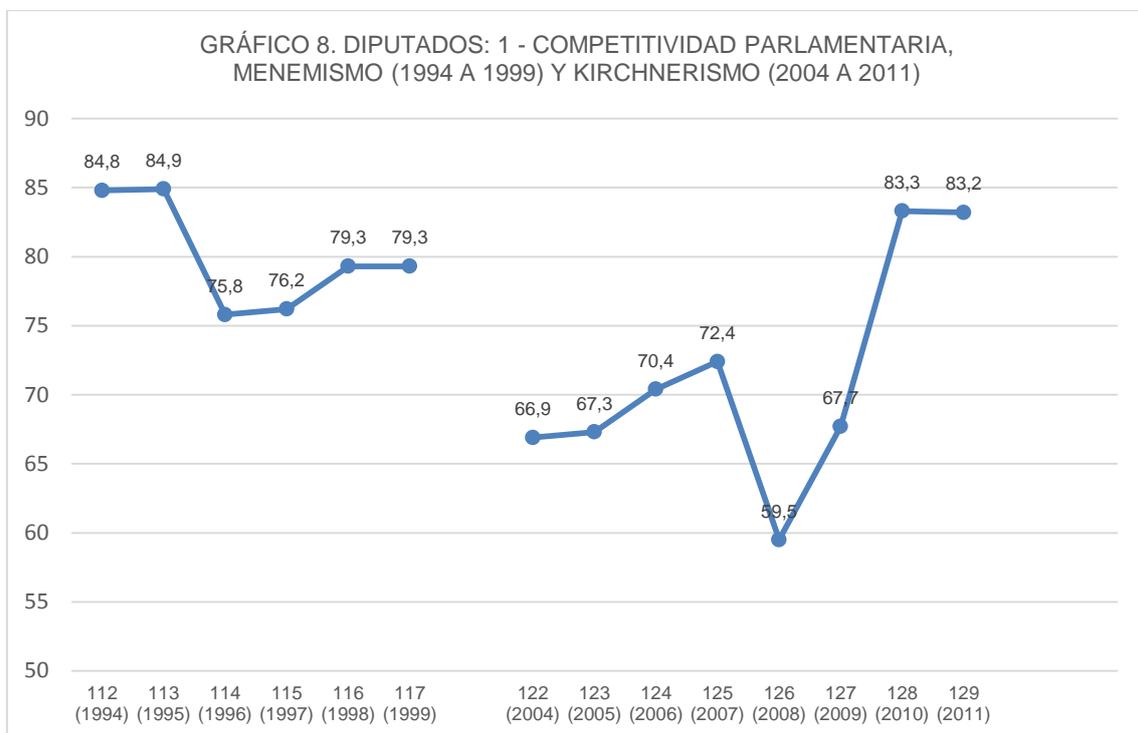
5.2. Los escenarios legislativos como condicionantes del control: competitividad y fragmentación parlamentaria

¿Por qué la competitividad y la fragmentación parlamentaria afectarían el desempeño congresual vinculado al control? Se entiende que la disposición a controlar de los legisladores opositores está fuertemente condicionada por el componente político-partidario, en razón de que enfrentan primordialmente incentivos vinculados a la dinámica de la competencia electoral. Las configuraciones específicas de los escenarios legislativos (una combinación de factores) aumentarán o disminuirán los incentivos de los legisladores para supervisar. Específicamente, los niveles de competitividad interbloques y las mayores o menores expectativas de alternancia entre las mayorías parlamentarias, pueden incidir en el comportamiento de los bloques opositores al partido de gobierno, orientándolos a la confrontación. A su vez, una mayor fragmentación parlamentaria podría ser testimonio de menor coincidencia ideológica o estratégica, o de visiones políticas en el cuerpo legislativo¹⁶. Si ello es así, se espera que aumente la activación de mecanismos de control cuanto mayor sea la competitividad parlamentaria (expectativas de alternancia), y menor la fragmentación parlamentaria. Y a la inversa.

5.2.1. Competitividad parlamentaria y actividad de control

La competitividad se estima en términos de la distancia porcentual que separa a los dos principales bloques¹⁷. Cuando la competitividad es elevada (menor distancia entre los

contingentes de bancas de los dos primeros bloques), también lo es la vulnerabilidad electoral del partido en el gobierno (Anduiza y Bosch, 2004), y la posibilidad de alternancia genera expectativas que inciden en el comportamiento de las fuerzas políticas. En materia de control, la mayor competitividad parlamentaria podría presumiblemente alentar el comportamiento confrontacional de los bloques opositores, y una manera de comunicar discrepancias con el gobierno es a través de las iniciativas de control para exponer públicamente al oficialismo (interpelaciones legislativas). Por lo dicho, se esperaría mayor activación de mecanismos de control en escenarios legislativos más competitivos. El Gráfico 8 representa “1 – Competitividad” para realizar una lectura directa del indicador.



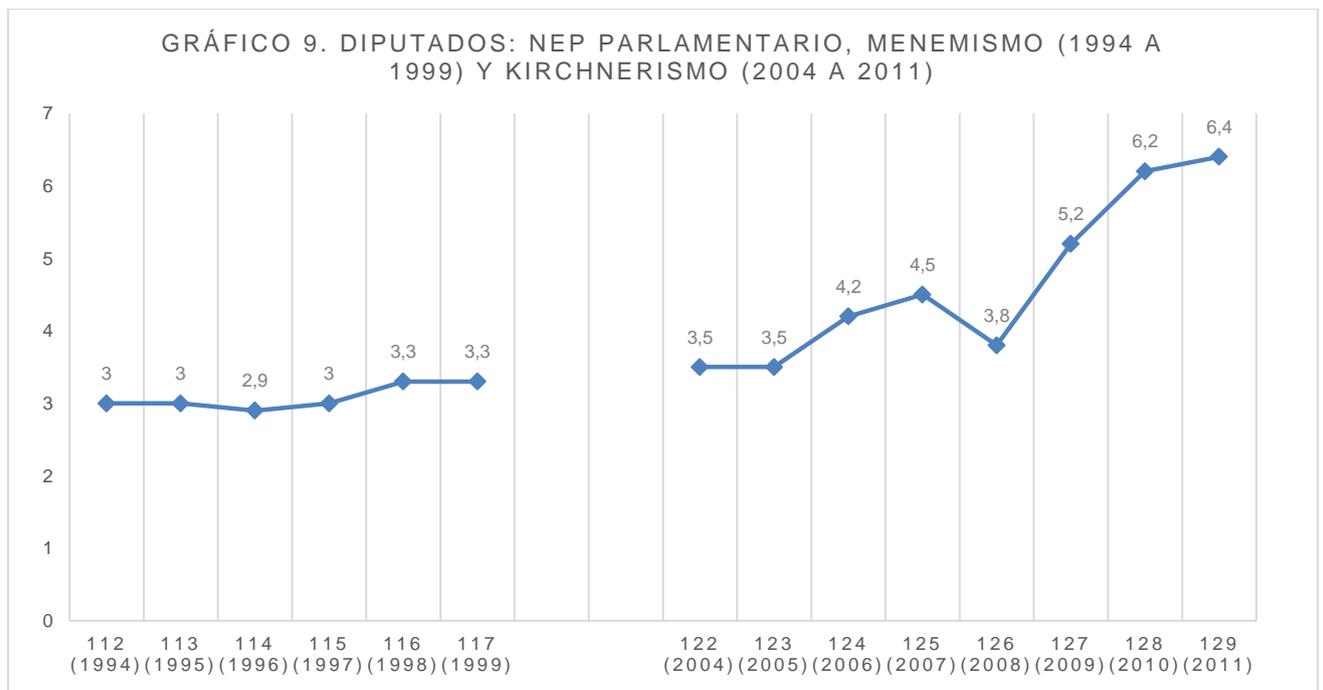
Fuente: elaboración propia, Cuadros 4 a 17, en Anexo, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

El Gráfico 8 muestra que la mayor actividad de control (apartado 4.2) en la etapa menemista (1994 a 1999) se desarrolla en un contexto de mayor competitividad parlamentaria y, a la inversa, en la etapa kirchnerista (2004 a 2011) hay menos competitividad y control¹⁸. La inestabilidad del indicador de competitividad entre 2008 a 2011 merece explicación aparte y se vincula con la denominada “crisis del campo”¹⁹.

5.2.2. Fragmentación parlamentaria y actividad de control

Un indicador de fragmentación partidaria en el cuerpo legislativo es el Número Efectivo de Partidos, que en su aplicación al ámbito legislativo se denomina NEP parlamentario. El mismo permite apreciar la distribución de escaños en menos o más opciones políticas, considerando la cantidad de bloques está proporcionada según su peso²⁰.

El Gráfico 9 muestra los valores de fragmentación en la Cámara de Diputados mediante la estimación del NEP parlamentario. En Anexo, los cuadros 4 a 17 contienen la participación relativa de los bloques, fragmentación y el NEP parlamentario para cada año legislativo (no bianualmente).

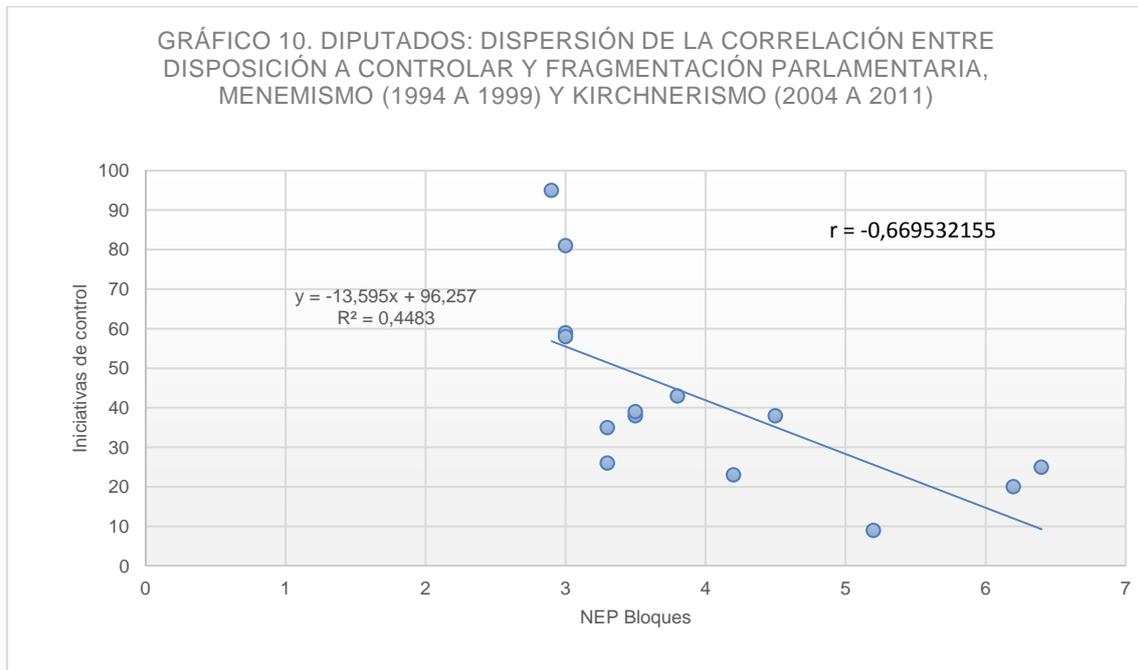


Fuente: elaboración propia, Cuadros 4 a 17, en Anexo, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

El Gráfico 9 muestra dos escenarios legislativos diferenciados en la Cámara de Diputados: el menemista, de mayor disposición a controlar, y fragmentación moderada y estable (resultados que oscilan entre 2.9 y 3.3); y el kirchnerista, de menor control y fragmentación más elevada (se reiteran las observaciones sobre 2008 como punto de inflexión).

Las relaciones entre fragmentación parlamentaria (NEP parlamentario) y disposición a controlar de los diputados fueron corroboradas estadísticamente mediante correlación de Pearson (r) para todos los datos de la serie, arrojando un valor de $-0,669$, es decir una relación inversa de dependencia negativa y alta que indica que cuando la fragmentación aumenta, disminuye la disposición a controlar de los diputados (el coeficiente de determinación R^2 indica que la variación de la disposición a controlar en un 44% se debe a variaciones en los niveles de fragmentación). La fragmentación parece actuar como desincentivo para el control político.

La correlación entre la disposición a controlar y la competitividad parlamentaria resultó positiva, es decir, ambas variables disminuyen o aumentan simultáneamente, pero la dependencia es baja ($r = 0,15094186$) y con una determinación muy baja ($R^2 = 0,0228$, que indica que sólo explicaría el 2% de las variaciones), quizás por el comportamiento inestable de los valores de competitividad entre 2008 y 2011.



Fuente: elaboración propia, Cuadros 4 a 17, en Anexo, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

6. Conclusiones

Este artículo se construyó en torno a dos preguntas: ¿cómo controla el Congreso argentino? y ¿qué incentivos operan para que el control tenga lugar? A las respuestas se arribó mediante tres propósitos empírico-analíticos sucesivos: relevar la infraestructura institucional del control político congresual en Argentina y sus alcances; diagnosticar mediante un análisis cuantitativo del desempeño congresual en materia de control por interpelaciones; y, por último, desentrañar los incentivos que operan para el ejercicio del control. Las evidencias recogidas y los análisis consecuentes, dejan algunos aportes para la discusión, tanto en relación al caso de estudio específico (control por interpelaciones en Argentina) como a sus implicancias analíticas, que pueden sintetizarse en las siguientes tres ideas principales.

En primer lugar, el Congreso argentino no es actor políticamente relevante en materia de control; a veces es activo, pero siempre es inefectivo. Coincidiendo con la literatura en general, el relevamiento de 2 décadas de interpelaciones al Ejecutivo ha permitido afirmar que el proceso de control político es altamente inefectivo. El índice de aprobación es muy bajo (en casi 2 décadas sólo se aprobaron 24 interpelaciones de 882 pretendidas) y la última interpelación realizada hasta 2011 había tenido lugar en 1996. Así, el control por interpelaciones es contundentemente irrelevante a los fines de mitigar las asimetrías de información entre poderes.

En segundo lugar, las causas de esa escasa relevancia del Congreso parecen radicar en restricciones que se han caracterizado acá como tecnológicas. Aún en escenarios con una

comparativamente alta disposición a controlar (menemista), se elevan sólo muy ligeramente los niveles aprobación, manteniéndose inerte respecto de los mayores impulsos controladores. La explicación recae en condicionamientos provenientes del diseño institucional que exigen mayoría parlamentaria para la conversión en acción efectiva de control. El escaso rendimiento del control congresual se explica por los desincentivos provenientes de la interacción entre el componente tecnológico y el político-partidario, porque si bien presentar un proyecto de interpelación tiene bajo costo, para conseguir la aprobación es necesario negociar apoyos con otras fuerzas políticas en el ámbito de las instancias formales de comisiones, bloques y partidos. Así, el derecho de los legisladores a controlar está contrabalanceado por restricciones tecnológicas provenientes de los procedimientos legislativos.

En tercer lugar, se advierten escenarios legislativos que son más afines para el ejercicio del control político. Se encontró que los *escenarios parlamentarios más competitivos y menos fragmentados alientan a las minorías de oposición a iniciar acciones de control (menemismo); y, a la inversa, escenarios legislativos de menor competitividad y más fragmentados (kirchnerismo) ven mitigada su disposición a controlar.*

Este estudio ha mostrado que las variables político-partidarias (mayorías, minorías y las dinámicas competitivas) son determinantes en la etapa de iniciativa. Cuando los gobiernos tienen mayorías legislativas o primeras minorías, y con éstas controlan la agenda parlamentaria, la oposición puede aparecer más (menemismo) o menos (kirchnerismo) incentivada a controlar, según configuraciones específicas de los escenarios legislativos (competitividad, fragmentación) y la concurrencia de circunstancias excepcionales como la contribución de bloques con determinadas características (como el FREPASO en el menemismo). Esto es así porque, más allá de que exista mucho o poco por controlar, el ejercicio de la función de control se convierte en un recurso importante de competencia frente a otras fuerzas parlamentarias.

Finalmente, una última apreciación, y en favor de la calidad de la democracia. En términos aspiracionales, esta investigación se propone valorar la importancia de la rendición de cuentas de los gobiernos, que es un componente indiscutido e incuestionable de la calidad de la democracia, y de ahí deriva la pretensión de que los Legislativos garanticen que los Ejecutivos sean sometidos a control, vigilándolos directamente y examinando sus actuaciones, ya que los legisladores no solo legislan, también controlan y representan.

7. Bibliografía

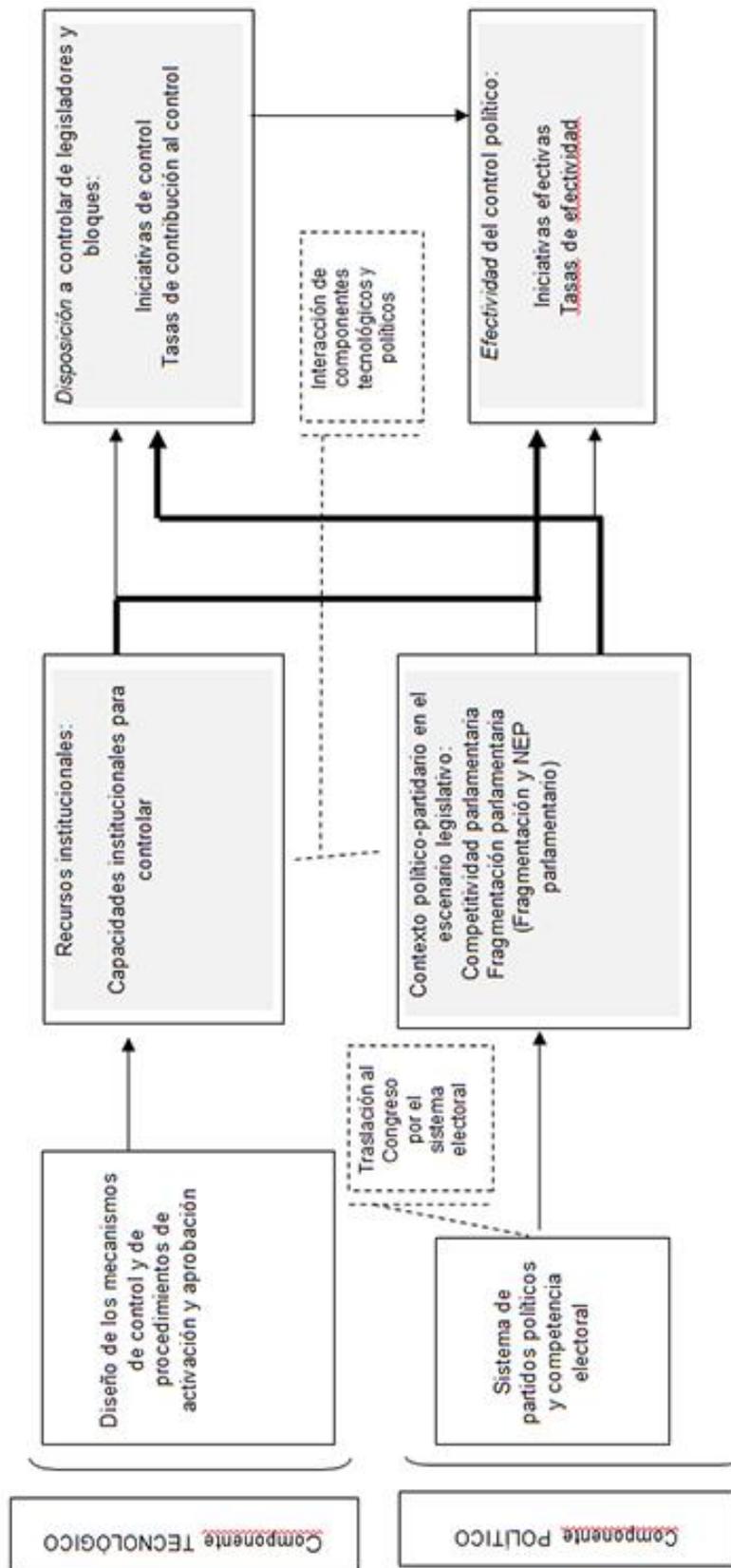
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. (2005) Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- ANDUIZA, Eva. y BOSCH, Agustí. (2004). Comportamiento político y electoral. España: Ariel.
- BARREIRO, Leany. (2006). ¿Cómo controla el Congreso brasileño al Ejecutivo? El uso de pedido de informes, la convocatoria de autoridades y las propuestas de fiscalización y control. En Mariana

- Llanos y Ana María Mustapic (comps.), El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil (pp. 95-124). Buenos Aires: GIGA-Konrad Adenauer Stiftung-Homo Sapiens Ediciones.
- BONVECCHI, Alejandro. (2010). "Tipos de presidencialismo y efectividad del control legislativo". *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, Vol. 1, n. 1 (pp. 66-80).
- CALVERT, Randall L.; MCCUBBINS, Mathew D. y WEINGAST, Barry R. (1989). "A theory of political control and agency discretion". *American journal of political science* (pp. 588-611).
- COLOMER, Josep M. y NEGRETTO, Gabriel L. (2003). "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". *Política y gobierno*. 10 (1). (pp. 13-61).
- CORRALES, Javier. (2004). Technocratic policy making and parliamentary accountability in Argentina, 1983-2002. United Nations Research Institute for Social Development.
- EPSTEIN, David y O'HALLORAN, Sharyn. (1999). *Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge University Press.
- FUCHS, Ruth y NOLTE, Detlef. (2006). Los pedidos de información escritos y orales como instrumentos de control parlamentario: Argentina y Alemania desde una perspectiva comparada. En Mariana Llanos y Ana María Mustapic (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil* (pp. 69-93). Buenos Aires: GIGA-Konrad Adenauer Stiftung-Homo Sapiens Ediciones.
- GARGARELLA, Roberto. (1995). *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: CIEPP y Miño y Dávila Editores.
- HUBER, John D. & SHIPAN, Charles R. (2002). *Deliberate discretion?: The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge University Press.
- KIEWIET, D. Roderick. & MCCUBBINS, Mathew D. (1991). *The logic of delegation*. University of Chicago Press.
- LLANOS, Mariana y NOLTE, Detlef. (2008). "Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas". *Política*, N. 47 (pp. 29-54).
- LLANOS, Mariana. y MUSTAPIC, Ana María (2006a). Estudio introductorio. En Mariana Llanos y Ana María Mustapic (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. GIGA-Konrad Adenauer Stiftung-Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires (pp. 15-30).
- (2006b). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Buenos Aires: GIGA-Konrad Adenauer Stiftung-Homo Sapiens Ediciones.
- MCCUBBINS, Mathew D. & SCHWARTZ, Thomas. (1984). "Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms". *American Journal of Political Science* (pp. 165-179).
- MCCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G. & WEINGAST, Barry R. (1987). "Administrative procedures as instruments of political control". *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(2) (pp. 243-277).
- MOLINELLI, Guillermo; PALANZA, Valeria y SIN, Gisela. (1999). *Congreso, presidencia y justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas.
- MORENO, Erika; CRISP, Brian F. & SHUGART, Matthew Soberg. (2003). *The accountability deficit in Latin America*. En Scott Mainwaring y Christopher Welna (Comps.) *Democratic Accountability in Latin America*. OUP Oxford.

- MORGENSTERN, Scott & MANZETTI, Luigi. (2003). Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina. En Scott Mainwaring y Christopher Welna (Comps.) *Democratic Accountability in Latin America*. OUP Oxford. (p. 132)
- NEGRETTO, Gabriel L. (2003). "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina". *Revista mexicana de sociología*. Vol. 65, no 1 (pp. 41-75).
- O'DONNELL, Guillermo (1994). "Delegative democracy". *Journal of democracy*, 5(1) (pp. 55-69).
- (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*, N° 11, Octubre (pp. 11-31).
- PALANZA, Valeria. (2006). Delegación y control parlamentario en Argentina En Mariana Llanos y Ana María Mustapic (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil* (pp. 31-68). Buenos Aires: GIGA-Konrad Adenauer Stiftung-Homo Sapiens Ediciones.
- RODRÍGUEZ, Jesús y BONVECCHI, Alejandro. (2004). *El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: La experiencia argentina*. Santiago, Chile: CEPAL Macroeconomy of Development Working Paper Series 32.
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel. (2006). "Nueva perspectiva de la responsabilidad política: la teoría de la agencia". *Revista de las Cortes Generales*, 67. (pp. 139-181).
- SHUGART, Matthew Soberg & HAGGARD, Stephan. (2001). Institutions and public policy in presidential systems (pp. 64-102). En Stephan Haggard, Matthew D. McCubbins, & Randall Calvert (Eds.), *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge University Press.
- STRØM, Kaare. (2000). "Delegation and accountability in parliamentary democracies". *European journal of political research*. Vol. 37, no 3 (pp. 261-290).

8. Anexo

CUADRO 3. DIAGRAMA DE LA PROPUESTA ANALÍTICA



CUADRO 4. DIPUTADOS: COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP PARLAMENTARIO, AÑO LEGISLATIVO 112 (≈1994), PRESIDENCIA DE MENEM

Bloques parlamentarios año legislativo 112	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	V_i	V_i^2
Justicialista	122	47.5	0.475	0.225
Unión Cívica Radical	83	32.3	0.323	0.104
P.A.I.S.	5	1.9	0.019	0
MODIN	4	1.5	0.015	0
Unión de Centro Democrático	4	1.5	0.015	0
Al. H. T. E. y U. Socialista	4	1.5	0.015	0
Frente Grande	4	1.5	0.015	0
Renovador de Salta	3	1.1	0.011	0
Movimiento Popular Fuegoño	3	1.1	0.011	0
Fuerza Republicana	3	1.1	0.011	0
Acción Chaqueña	2	0.8	0.008	0
Movimiento Popular Jujeño	2	0.8	0.008	0
Demócrata Progresista	2	0.8	0.008	0
Movimiento Popular Neuquino	2	0.8	0.008	0
Liberal de Corrientes	2	0.8	0.008	0
Autonomista de Corrientes	2	0.8	0.008	0
MODIN Azul y Blanco	2	0.8	0.008	0
Movimiento de Integración y Desarrollo	1	0.4	0.004	0
Bloquista de San Juan	1	0.4	0.004	0
Demócrata Cristiano Federal	1	0.4	0.004	0
Cruzada Renovadora	1	0.4	0.004	0
Intransigente	1	0.4	0.004	0
Demócrata de Mendoza	1	0.4	0.004	0
Conservador Popular	1	0.4	0.004	0
Participación y Justicia	1	0.4	0.004	0
	257		Suma de $V_i^2 = 0.329$	
			$F = 1 - \text{suma de } V_i^2 = 0.671$	
			$NEP = 1 / \text{Suma de } V_i^2$	
			$NEP = 1 / (1 - F) = 3$	

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

CUADRO 5. DIPUTADOS: COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP PARLAMENTARIO, AÑO LEGISLATIVO 113 (~1995), PRESIDENCIA DE MENEM

Bloques parlamentarios año legislativo 113	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	V_i	V_i^2
Justicialista	122	47.5	0.474	0.224
Unión Cívica Radical	83	32.3	0.323	0.104
P.A.I.S.	5	1.9	0.019	0
MODIN	4	1.5	0.015	0
Unión de Centro Democrático	4	1.5	0.015	0
Frente Grande	4	1.5	0.015	0
Renovador de Salta	3	1.1	0.011	0
Al. H. T. E. (Socialista)	4	1.5	0.011	0
Movimiento Popular Fueguino	3	1.1	0.011	0
Fuerza Republicana	3	1.1	0.011	0
Acción Chaqueña	2	0.8	0.008	0
Movimiento Popular Jujeno	2	0.8	0.008	0
Demócrata Progresista	2	0.8	0.008	0
Movimiento Popular Neuquino	2	0.8	0.008	0
Liberal de Corrientes	2	0.8	0.008	0
Autonomista de Corrientes	2	0.8	0.008	0
Movimiento Azul y Blanco	2	0.8	0.008	0
Movimiento de Integración y Desarrollo	1	0.4	0.004	0
Bloquista de San Juan	1	0.4	0.004	0
Demócrata Cristiano Federal	1	0.4	0.004	0
Cruzada Renovadora	1	0.4	0.004	0
Intransigente	1	0.4	0.004	0
Demócrata de Mendoza	1	0.4	0.004	0
Conservador Popular	1	0.4	0.004	0
Participación y Justicia	1	0.4	0.004	0
	257		Suma de $V_i^2 = 0.328$	
			$F = 1 - \text{suma de } V_i^2 = 0.672$	
			$NEP = 1 / \text{Suma de } V_i^2$	
			$NEP = 1 / (1 - F) = 3$	

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

CUADRO 6. DIPUTADOS: COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP PARLAMENTARIO, AÑO LEGISLATIVO 114 (≈1996), PRESIDENCIA DE MENEM

Bloques parlamentarios año legislativo 114	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	V_i	V_i^2
Justicialista	130	50.6	0.506	0.256
Unión Cívica Radical	68	26.4	0.264	0.069
FREPASO	25	9.7	0.097	0.009
Renovador de Salta	3	1.1	0.011	0
Autonomista de Corrientes	2	0.8	0.008	0
Demócrata de Mendoza	2	0.8	0.008	0
Demócrata Progresista	2	0.8	0.008	0
Liberal de Corrientes	2	0.8	0.008	0
MODIN	2	0.8	0.008	0
Movimiento Popular Fuegoño	2	0.8	0.008	0
Movimiento Popular Neuquino	2	0.8	0.008	0
Unión de Centro Democrático	2	0.8	0.008	0
Acción Chaqueña	1	0.4	0.004	0
Bloquista de San Juan	1	0.4	0.004	0
Conservador Popular	1	0.4	0.004	0
Corriente Grande	1	0.4	0.004	0
Fuerza Republicana	1	0.4	0.004	0
Independiente	1	0.4	0.004	0
Intransigente	1	0.4	0.004	0
Línea Abierta	1	0.4	0.004	0
Movimiento Azul y Blanco	1	0.4	0.004	0
Movimiento de Renovación Cívica	1	0.4	0.004	0
Movimiento Popular Jujeño	1	0.4	0.004	0
Participación y Justicia	1	0.4	0.004	0
Partido Comunista	1	0.4	0.004	0
Partido Provincial de San Luis	1	0.4	0.004	0
Republicano Democrático	1	0.4	0.004	0
	257		Suma de $V_i^2 = 0.334$	
			$F = 1 - \text{suma de } V_i^2 = 0.666$	
			$NEP = 1 / \text{Suma de } V_i^2$	
			$NEP = 1 / (1 - F) = 2.9$	

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

**CUADRO 7. DIPUTADOS: COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP
PARLAMENTARIO, AÑO LEGISLATIVO 115 (~1997), PRESIDENCIA DE MENEM**

Bloques parlamentarios año legislativo 115	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	V_i	V_i^2
Justicialista	129	50.2	0.502	0.252
Unión Cívica Radical	68	26.4	0.264	0.069
FREPASO	24	9.3	0.093	0.008
Renovador de Salta	3	1.1	0.011	0
Unión de Centro Democrático	2	0.8	0.008	0
Movimiento Popular Neuquino	2	0.8	0.008	0
Movimiento Popular Fuegoño	2	0.8	0.008	0
MODIN	2	0.8	0.008	0
Liberal de Corrientes	2	0.8	0.008	0
Demócrata Progresista	2	0.8	0.008	0
Demócrata de Mendoza	2	0.8	0.008	0
Autonomista de Corrientes	2	0.8	0.008	0
Republicano Democrático	1	0.4	0.004	0
Partido Provincial de San Luis	1	0.4	0.004	0
Partido Comunista	1	0.4	0.004	0
Participación y Justicia	1	0.4	0.004	0
Movimiento Popular Jujeño	1	0.4	0.004	0
Movimiento de Renovación Cívica	1	0.4	0.004	0
Movimiento Azul y Blanco	1	0.4	0.004	0
Línea Abierta	1	0.4	0.004	0
Intransigente	1	0.4	0.004	0
Independiente	1	0.4	0.004	0
Fuerza Republicana	1	0.4	0.004	0
Cruzada Renovadora	1	0.4	0.004	0
Corriente Grande	1	0.4	0.004	0
Conservador Popular	1	0.4	0.004	0
Bloquista de San Juan	1	0.4	0.004	0
Al. H. T. E. (Socialista)	1	0.4	0.004	0
Acción Chaqueña	1	0.4	0.004	0
	257		Suma de $V_i^2 =$	0.329
			F = 1 - suma de $V_i^2 =$	0.671
			NEP = 1 / Suma de V_i^2	
			NEP = 1 / (1 - F) =	3

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

CUADRO 8. DIPUTADOS: COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP PARLAMENTARIO, AÑO LEGISLATIVO 116 (≈1998), PRESIDENCIA DE MENEM

Bloques parlamentarios año legislativo 116	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	V_i	V_i^2
Justicialista	119	46.3	0.463	0.214
Unión Cívica Radical	66	25.6	0.256	0.065
FREPASO	38	14.8	0.148	0.021
Demócrata de Mendoza	3	1.1	0.011	0
Renovador de Salta	3	1.1	0.011	0
Acción para la República	3	1.1	0.011	0
Demócrata Progresista	2	0.8	0.008	0
Fuerza Republicana	2	0.8	0.008	0
Liberal de Corrientes	2	0.8	0.008	0
Movimiento Popular	2	0.8	0.008	0
Fueguino	2	0.8	0.008	0
Movimiento Popular	2	0.8	0.008	0
Neuquino	2	0.8	0.008	0
PAIS	2	0.8	0.008	0
Frente Partido Nuevo	2	0.8	0.008	0
Frente Cívico Social	2	0.8	0.008	0
Autonomista de Corrientes	1	0.4	0.004	0
Bloquista de San Juan	1	0.4	0.004	0
Cruzada Renovadora	1	0.4	0.004	0
Línea Abierta	1	0.4	0.004	0
Movimiento Popular Jujeno	1	0.4	0.004	0
Partido Provincial de San Luis	1	0.4	0.004	0
Republicano Democrático	1	0.4	0.004	0
Unión de Centro Democrático	1	0.4	0.004	0
Desarrollo y Justicia	1	0.4	0.004	0
	257		Suma de $V_i^2 = 0.3$	
			F = 1 - suma de $V_i^2 = 0.7$	
			NEP = 1 / Suma de V_i^2	
			NEP = 1 / (1 - F) = 3.3	

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

CUADRO 9. DIPUTADOS: COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP PARLAMENTARIO, AÑO LEGISLATIVO 117 (≈1999), PRESIDENCIA DE MENEM

Bloques parlamentarios año legislativo 117	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	V_i	V_i^2
Justicialista	119	46.3	0.463	0.214
Unión Cívica Radical	66	25.6	0.256	0.065
FREPASO	38	14.8	0.148	0.021
Demócrata de Mendoza	3	1.1	0.011	0
Renovador de Salta	3	1.1	0.011	0
Acción para la República	3	1.1	0.011	0
Demócrata Porgresista	2	0.8	0.008	0
Fuerza Republicana	2	0.8	0.008	0
Liberal de Corrientes	2	0.8	0.008	0
Movimiento Popular				
Fuegoino	2	0.8	0.008	0
Movimiento Popular				
Neuquino	2	0.8	0.008	0
PAIS	2	0.8	0.008	0
Frente Partido Nuevo	2	0.8	0.008	0
Frente Cívico Social	2	0.8	0.008	0
Autonomista de Corrientes	1	0.4	0.004	0
Bloquista de San Juan	1	0.4	0.004	0
Cruzada Renovadora	1	0.4	0.004	0
Línea Abierta	1	0.4	0.004	0
Movimiento Popular Jujeño	1	0.4	0.004	0
Partido Provincial de San Luis	1	0.4	0.004	0
Republicano Democrático	1	0.4	0.004	0
Unión de Centro Democrático	1	0.4	0.004	0
Desarrollo y Justicia	1	0.4	0.004	0
	257		Suma de $V_i^2 = 0.3$	
			$F = 1 - \text{suma de } V_i^2 = 0.7$	
			$NEP = 1 / \text{Suma de } V_i^2$	
			$NEP = 1 / (1 - F) = 3.3$	

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

**CUADRO 10. DIPUTADOS: COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP
PARLAMENTARIO, 122 (≈2004), PRESIDENCIA DE KIRCHNER**

Bloques parlamentarios año legislativo 122	Tamaño	Cálculo F y NEP		V_i	V_i^2
		N	%		
Justicialista	129	50.2		0.502	0.252
Unión Cívica Radical	44	17.1		0.171	0.029
ARI	11	4.3		0.043	0.001
Frente del Movimiento Popular	6	2.3		0.023	0
Partido Socialista	6	2.3		0.023	0
Convergencia	4	1.5		0.015	0
Encuentro	4	1.5		0.015	0
Frente Popular Bonaerense	4	1.5		0.015	0
Movimiento Popular Neuquino	4	1.5		0.015	0
Autodeterminación y Libertad	3	1.1		0.011	0
FREPASO	3	1.1		0.011	0
Fuerza Republicana	3	1.1		0.011	0
Partido Nuevo contra la Corrupción	3	1.1		0.011	0
Unidad Federalista	3	1.1		0.011	0
Buenos Aires	2	0.8		0.008	0
Compromiso para el Cambio	2	0.8		0.008	0
Frente Cívico Social	2	0.8		0.008	0
Renovador de Salta	2	0.8		0.008	0
Acción para la República	1	0.4		0.004	0
Demócrata de Mendoza	1	0.4		0.004	0
Demócrata Progresista	1	0.4		0.004	0
Emancipación y Justicia	1	0.4		0.004	0
Encuentro Popular	1	0.4		0.004	0
Eva Perón	1	0.4		0.004	0
Frente Cívico Tucumán	1	0.4		0.004	0
Frente para el Cambio	1	0.4		0.004	0
Frente Proyecto Corrientes	1	0.4		0.004	0
Izquierda Unida	1	0.4		0.004	0
M.M.T.A.	1	0.4		0.004	0
Nuevo Espacio Entrerriano	1	0.4		0.004	0
Participación Ciudadana	1	0.4		0.004	0
Partido Intransigente	1	0.4		0.004	0
Partido Nuevo	1	0.4		0.004	0
Polo Social	1	0.4		0.004	0
Recrear	1	0.4		0.004	0
Ricardo Balbín	1	0.4		0.004	0
Soberanía Popular	1	0.4		0.004	0
U.Ce.De.	1	0.4		0.004	0
Unión por Argentina	1	0.4		0.004	0
Frente de Unidad Provincial	1	0.4		0.004	0
	257	NEP = 1 / Suma de V_i^2		Suma F = 1 - suma de V_i^2	

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

=0.718 de V_i^2 =0.282 NEP = 1/ (1 - F) =3.5

CUADRO 11. DIPUTADOS: COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP PARLAMENTARIO, AÑO LEGISLATIVO 123 (≈2005), PRESIDENCIA DE KIRCHNER

Bloques parlamentarios año legislativo 123	N	%	Cálculo F y NEP	V_i	V_i^2
Justicialista	129	50.2		0.502	0.252
Unión Cívica Radical	45	17.5		0.175	0.03
ARI	10	3.9		0.039	0.001
Frente del Movimiento Popular	6	2.3		0.023	0
Partido Socialista	6	2.3		0.023	0
Convergencia	4	1.5		0.015	0
Encuentro	4	1.5		0.015	0
Frente Popular Bonaerense	4	1.5		0.015	0
Movimiento Popular Neuquino	4	1.5		0.015	0
Fuerza Republicana	3	1.1		0.011	0
Unidad Federalista	3	1.1		0.011	0
Compromiso para el Cambio	2	0.8		0.008	0
Frente Cívico Social	2	0.8		0.008	0
FREPASO	2	0.8		0.008	0
Partido Nuevo contra la Corrupción	2	0.8		0.008	0
Peronismo Popular	2	0.8		0.008	0
Renovador de Salta	2	0.8		0.008	0
Acción para la República	1	0.4		0.004	0
Autodeterminación y Libertad	1	0.4		0.004	0
Demócrata de Mendoza	1	0.4		0.004	0
Demócrata Progresista	1	0.4		0.004	0
Emancipación y Justicia	1	0.4		0.004	0
Encuentro Popular	1	0.4		0.004	0
Eva Perón	1	0.4		0.004	0
Frente de Unidad Provincial	1	0.4		0.004	0
Frente para el Cambio	1	0.4		0.004	0
Frente Proyecto Corrientes	1	0.4		0.004	0
Izquierda Unida	1	0.4		0.004	0
La Argentina de los Valores	1	0.4		0.004	0
M.M.T.A.	1	0.4		0.004	0
No integra bloque	1	0.4		0.004	0
Nuevo Espacio Entrerriano	1	0.4		0.004	0
Participación Ciudadana	1	0.4		0.004	0
Partido Intransigente	1	0.4		0.004	0
Partido Nuevo	1	0.4		0.004	0
Polo Social	1	0.4		0.004	0
Proyecto Social Alternativo	1	0.4		0.004	0
Recrear	1	0.4		0.004	0
Recrear-Tucumán	1	0.4		0.004	0
Red Encuentro Social	1	0.4		0.004	0
Ricardo Balbín	1	0.4		0.004	0
Soberanía Popular	1	0.4		0.004	0
U.Ce.De.	1	0.4		0.004	0
Unión por Argentina	1	0.4		0.004	0

Suma de $V_i^2 = 0.283$ F = 1- suma de $V_i^2 = 0.717$.

257 NEP = $1 / (1 - F) = 3.5$

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

CUADRO 12. DIPUTADOS: COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP PARLAMENTARIO, AÑO LEGISLATIVO 124 (≈2006), PRESIDENCIA DE KIRCHNER

Bloques parlamentarios año legislativo 124	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	V_i	V_i^2
Frente para la Victoria-PJ	116	45.1	0.451	0.202
Unión Cívica Radical	40	15.5	0.155	0.024
Peronista Federal	20	7.7	0.077	0.005
ARI	14	5.4	0.054	0.002
Propuesta Republicana	11	4.3	0.043	0.001
Justicialista Nacional	11	4.3	0.043	0.001
Partido Nuevo contra la Corrupción	5	1.9	0.019	0
Partido Socialista	5	1.9	0.019	0
Frente del Movimiento Popular	4	1.5	0.015	0
Movimiento Popular Neuquino	4	1.5	0.015	0
Partido Unidad Federalista	4	1.5	0.015	0
Frente Popular Bonaerense	2	0.8	0.008	0
Fuerza Republicana	2	0.8	0.008	0
Renovador de Salta	2	0.8	0.008	0
Concertación Entrerriana	2	0.8	0.008	0
Acción para la República	1	0.4	0.004	0
Convergencia	1	0.4	0.004	0
Demócrata de Mendoza	1	0.4	0.004	0
Emancipación y Justicia	1	0.4	0.004	0
Partido Nuevo	1	0.4	0.004	0
Red de Encuentro Social	1	0.4	0.004	0
Movimiento Pampa Sur	1	0.4	0.004	0
Vida y Compromiso	1	0.4	0.004	0
Proyecto Corrientes	1	0.4	0.004	0
Movimiento Independiente	1	0.4	0.004	0
Guardia Peronista	1	0.4	0.004	0
Frente de Unidad Provincial	1	0.4	0.004	0
Frente de Todos	1	0.4	0.004	0
Frente Producción y Trabajo	1	0.4	0.004	0
Bloque por la Verdad	1	0.4	0.004	0
	257		Suma de $V_i^2 =$	0.235
			F = 1 - suma de $V_i^2 =$	0.765
			NEP = 1 / Suma de V_i^2	
			NEP = 1 / (1 - F) =	4.2

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

CUADRO 13. DIPUTADOS: COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP PARLAMENTARIO, AÑO LEGISLATIVO 125 (≈2007), PRESIDENCIA DE KIRCHNER

Bloques parlamentarios año legislativo 125	Participación		Cálculo F y NEP	
	N	%	V_i	V_i^2
Frente para la Victoria-PJ	111	43.2	0.432	0.186
Unión Cívica Radical	40	15.6	0.156	0.024
Peronista Federal	19	7.4	0.074	0.005
ARI	14	5.4	0.054	0.002
Justicialista Nacional	11	4.3	0.043	0.001
Propuesta Republicana	11	4.3	0.043	0.001
Partido Nuevo contra la Corrupción	5	1.9	0.019	0
Partido Socialista	5	1.9	0.019	0
Frente del Movimiento Popular	4	1.5	0.015	0
Movimiento Popular Neuquino	4	1.5	0.015	0
Partido Unidad Federalista	3	1.1	0.011	0
Concertación Entrerriana	2	0.8	0.008	0
Frente Popular Bonaerense	2	0.8	0.008	0
Fuerza Republicana	2	0.8	0.008	0
Renovador de Salta	2	0.8	0.008	0
No integra bloque	2	0.8	0.008	0
Acción para la República	1	0.4	0.004	0
Convergencia	1	0.4	0.004	0
Demócrata de Mendoza	1	0.4	0.004	0
Emancipación y Justicia	1	0.4	0.004	0
Frente de Unidad Provincial	1	0.4	0.004	0
Frente Producción y Trabajo	1	0.4	0.004	0
Guardia Peronista	1	0.4	0.004	0
Movimiento Independiente	1	0.4	0.004	0
Movimiento Pampa Sur	1	0.4	0.004	0
Partido Nuevo	1	0.4	0.004	0
Proyecto Corrientes	1	0.4	0.004	0
Red de Encuentro Social	1	0.4	0.004	0
Vida y Compromiso	1	0.4	0.004	0
Frente Cívico Social	1	0.4	0.004	0
Demócrata Progresista	1	0.4	0.004	0
Movimiento de Bases Independientes	1	0.4	0.004	0
Nacional Sindical	1	0.4	0.004	0
Frente de Todos	1	0.4	0.004	0
Peronismo Peronista	1	0.4	0.004	0
Bloque por la Verdad	1	0.4	0.004	0
	257		Suma de $V_i^2 =$	0.219
			F = 1- suma de $V_i^2 =$	0.781
			NEP = 1 / Suma de V_i^2	
			NEP = 1/ (1 - F) =	4.5

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

CUADRO 14. DIPUTADOS: COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP PARLAMENTARIO, AÑO LEGISLATIVO 126 (≈2008), PRESIDENCIA DE FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Bloques parlamentarios año legislativo 126	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	V_i	V_i^2
Frente para la Victoria-PJ	128	49.8	0.498	0.248
Unión Cívica Radical	24	9.3	0.093	0.008
Coalición Cívica-ARI-GEN-UPT	18	7	0.07	0.004
Partido Socialista	10	3.9	0.039	0.001
Propuesta Republicana	9	3.5	0.035	0.001
Solidaridad e Igualdad (SI) - ARI (T.D.F.)	9	3.5	0.035	0.001
Frente Justicia, Unión y Libertad	6	2.3	0.023	0
Frente Cívico por Santiago	6	2.3	0.023	0
De la Concertación	6	2.3	0.023	0
Unión Celeste y Blanca	4	1.5	0.015	0
Encuentro Popular y Social	4	1.5	0.015	0
Consenso Federal	4	1.5	0.015	0
Movimiento Popular Neuquino	3	1.1	0.011	0
Partido Nuevo contra la Corrupción	2	0.8	0.008	0
Renovador de Salta	2	0.8	0.008	0
Frente Cívico y Social de Catamarca	2	0.8	0.008	0
Frente para Todos	2	0.8	0.008	0
Frente Producción y Trabajo	1	0.4	0.004	0
Guardia Peronista	1	0.4	0.004	0
Justicialista Nacional	1	0.4	0.004	0
Justicialismo Republicano	1	0.4	0.004	0
Recrear para el Crecimiento	1	0.4	0.004	0
No integra Bloque	1	0.4	0.004	0
Buenos Aires para Todos en Proyecto Sur	1	0.4	0.004	0
Concertación Entrerriana	1	0.4	0.004	0
Memoria y Democracia	1	0.4	0.004	0
Partido Unidad Peronista	1	0.4	0.004	0
Dignidad Peronista	1	0.4	0.004	0
Movimiento Independiente	1	0.4	0.004	0
Bloque por la Verdad	1	0.4	0.004	0
Partido Liberal de Corrientes	1	0.4	0.004	0
Diálogo por Buenos Aires	1	0.4	0.004	0
Nacional Sindical	1	0.4	0.004	0
Demócrata de Mendoza	1	0.4	0.004	0
Frente por los Derechos Ciudadanos	1	0.4	0.004	0
	257		Suma de $V_i^2 =$	0.263
			F = 1 - suma de $V_i^2 =$	0.737
			NEP =	1 / Suma de V_i^2
			NEP = 1 / (1 - F) =	3.8

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

CUADRO 15. DIPUTADOS: COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP PARLAMENTARIO, AÑO LEGISLATIVO 127 (≈2009), PRESIDENCIA DE FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Bloques parlamentarios año legislativo 127	Tamaño	N	%	Cálculo F y NEP	V_i	V_i^2
Frente para la Victoria-PJ	108	42			0.42	0.176
Unión Cívica Radical	25	9.7			0.097	0.009
Coalición Cívica-ARI-GEN-UPT	18	7			0.07	0.004
Partido Socialista	10	3.9			0.039	0.001
Propuesta Republicana	9	3.5			0.035	0.001
Unión Peronista	8	3.1			0.031	0
Solidaridad e Igualdad (SI)	8	3.1			0.031	0
Frente Cívico por Santiago	6	2.3			0.023	0
Frente Justicia, Unión y Libertad	6	2.3			0.023	0
Encuentro Popular y Social	5	1.9			0.019	0
Consenso Federal	4	1.5			0.015	0
De la Concertación	4	1.5			0.015	0
Unión Celeste y Blanco	4	1.5			0.015	0
Peronismo Federal	4	1.5			0.015	0
Movimiento Popular Neuquino	3	1.1			0.011	0
Santa Fe Federal	3	1.1			0.011	0
Frente Cívico y Social de Catamarca	2	0.8			0.008	0
Frente para Todos	2	0.8			0.008	0
Nacional Sindical	2	0.8			0.008	0
Partido Nuevo contra la Corrupción	2	0.8			0.008	0
Renovador de Salta	2	0.8			0.008	0
Proyecto Progresista	2	0.8			0.008	0
Partido de la Concertación-FORJA	2	0.8			0.008	0
Bloque por la Verdad	1	0.4			0.004	0
Buenos Aires por el Cambio	1	0.4			0.004	0
Concertación Entrerriana	1	0.4			0.004	0
Demócrata de Mendoza	1	0.4			0.004	0
Diálogo por Buenos Aires	1	0.4			0.004	0
Convergencia Federal	1	0.4			0.004	0
Frente por los Derechos Ciudadanos	1	0.4			0.004	0
Frente Producción y Trabajo	1	0.4			0.004	0
Guardia Peronista	1	0.4			0.004	0
Justicialismo Republicano	1	0.4			0.004	0
Memoria y Democracia	1	0.4			0.004	0
Movimiento Independiente	1	0.4			0.004	0
Partido Liberal de Corrientes	1	0.4			0.004	0
Partido Unidad Federalista	1	0.4			0.004	0
Dignidad Peronista	1	0.4			0.004	0
Peronismo jujeño	1	0.4			0.004	0
Valores de mi País	1	0.4			0.004	0
Peronista Salteño	1	0.4			0.004	0
				Suma de $V_i^2 = 0.191$. $F = 1 - \text{suma de } V_i V_i^2 = 0.809$		
				257 NEP = $1 / (1 - F) = 5.2$		

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

CUADRO 16. DIPUTADOS: COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP PARLAMENTARIO, AÑO LEGISLATIVO 128 (≈2010), PRESIDENCIA DE FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Bloques parlamentarios año legislativo 128	Participación		Cálculo F y NEP	
	N	%	V_i	V_i^2
Frente para la Victoria-PJ	87	33.8	0.338	0.114
Unión Cívica Radical	44	17.1	0.171	0.029
Peronismo Federal	29	11.3	0.113	0.012
Coalición Cívica	19	7.4	0.074	0.005
Propuesta Republicana	11	4.3	0.043	0.001
Frente Cívico por Santiago	7	2.7	0.027	0
Partido Socialista	6	2.3	0.023	0
Peronista	6	2.3	0.023	0
GEN	5	1.9	0.019	0
Nuevo Encuentro Popular y Solidario	6	2.3	0.023	0
Frente Cívico-Córdoba	3	1.1	0.011	0
Movimiento Popular Neuquino	3	1.1	0.011	0
Movimiento Proyecto Sur	3	1.1	0.011	0
SI por la Unidad Popular	3	1.1	0.011	0
Córdoba Federal	2	0.8	0.008	0
Corriente de Pensamiento Federal	2	0.8	0.008	0
De la Concertación	2	0.8	0.008	0
Libres del Sur	2	0.8	0.008	0
Partido Justicialista La Pampa	2	0.8	0.008	0
Demócrata de Mendoza	1	0.4	0.004	0
Demócrata Progresista	1	0.4	0.004	0
Diálogo por Buenos Aires	1	0.4	0.004	0
Frente Cívico y Social de Catamarca	1	0.4	0.004	0
Frente de Todos	1	0.4	0.004	0
Frente Peronista Federal	1	0.4	0.004	0
Liberal de Corrientes	1	0.4	0.004	0
Partido de la Concertación-FORJA	1	0.4	0.004	0
Partido Federal Fuegoño	1	0.4	0.004	0
Peronismo jujeño	1	0.4	0.004	0
Peronista Córdoba Ciudadana	1	0.4	0.004	0
Proyecto Progresista	1	0.4	0.004	0
Renovador de Salta	1	0.4	0.004	0
Salta Somos Todos	1	0.4	0.004	0
Valores de mi País	1	0.4	0.004	0
	257		Suma de $V_i^2 =$	0.161
			F = 1- suma de $V_i^2 =$	0.839
			NEP =	1 / Suma de V_i^2
			NEP = 1/ (1 - F) =	6.2

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

CUADRO 17. DIPUTADOS: COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP PARLAMENTARIO, AÑO LEGISLATIVO 129 (≈2011), PRESIDENCIA DE FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Bloques parlamentarios año legislativo 129	Participación		Cálculo F y NEP	
	N	%	V_i	V_i^2
Frente para la Victoria-PJ	86	33.5	0.335	0.112
Unión Cívica Radical	43	16.7	0.167	0.027
Peronismo Federal	28	10.9	0.109	0.011
Coalición Cívica	18	7	0.07	0.004
Propuesta Republicana	11	4.3	0.043	0.001
Frente Cívico por Santiago	7	2.7	0.027	0
Nuevo Encuentro Popular y Solidario	6	2.3	0.023	0
Partido Socialista	6	2.3	0.023	0
GEN	5	1.9	0.019	0
Unidad Popular	5	1.9	0.019	0
Peronista	4	1.5	0.015	0
Frente Cívico-Córdoba	3	1.1	0.011	0
Movimiento Popular Neuquino	3	1.1	0.011	0
Movimiento Proyecto Sur	3	1.1	0.011	0
Núcleo Unidad Peronista	3	1.1	0.011	0
Córdoba Federal	2	0.8	0.008	0
Corriente de Pensamiento Federal	2	0.8	0.008	0
De la Concertación	2	0.8	0.008	0
Libres del Sur	2	0.8	0.008	0
Partido Justicialista La Pampa	2	0.8	0.008	0
Demócrata de Mendoza	1	0.4	0.004	0
Demócrata Progresista	1	0.4	0.004	0
Diálogo por Buenos Aires	1	0.4	0.004	0
Frente Cívico y Social de Catamarca	1	0.4	0.004	0
Frente de Todos	1	0.4	0.004	0
Frente Peronista Federal	1	0.4	0.004	0
Liberal de Corrientes	1	0.4	0.004	0
Partido de la Concertación-FORJA	1	0.4	0.004	0
Partido Federal Fuegoño	1	0.4	0.004	0
Peronismo jujeño	1	0.4	0.004	0
Renovador de Salta	1	0.4	0.004	0
Salta Somos Todos	1	0.4	0.004	0
Valores de mi País	1	0.4	0.004	0
Bloque Social Patagónico	1	0.4	0.004	0
Democracia Igualitaria y Participativa	1	0.4	0.004	0
Consenso Federal	1	0.4	0.004	0
	257		Suma de $V_i^2 =$	0.155
			F = 1- suma de $V_i^2 =$	0.845
			NEP = 1 / Suma de V_i^2	
			NEP = 1/ (1 - F) =	6.4

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la HCDN, relevamiento mayo 2014.

Notas

¹ Existen diversas perspectivas para el análisis del control político, entre éstas, la microeconómica de la elección pública, la del constitucionalismo, la vinculada a la administración, entre las más importantes. Específicamente, la ciencia política y la economía política enfatizan variables de tipo político-estatales, como el gobierno, los partidos políticos, los legisladores, y es el enfoque en el que se centra esta investigación.

² También en Llanos y Mustapic (2006a) (2006b), Palanza (2006) y Sánchez de Dios (2006).

³ Calvert, McCubbins y Weingast (1989), Epstein y O'Halloran (1999), Huber y Shipan (2002). Calvert, McCubbins y Weingast (1989) destacan la importancia de las etapas de inicio del proceso de políticas públicas (delimitación de facultades y jurisdicción, procedimientos administrativos a seguir, etc.) para el establecimiento de mecanismos de control

⁴ McCubbins y Schwartz (1984), Calvert, McCubbins y Weingast (1989), McCubbins, Noll y Weingast (1987).

⁵ Es la perspectiva de análisis del control político en Llanos y Mustapic (2006b), Palanza (2006), Rodríguez y Bonvecchi (2004) y Corrales (2004), por mencionar algunos -entre los escasos- estudios vinculados a control político en Argentina.

⁶ Compuesta por 257 diputados, elegidos en 24 distritos de magnitud variable por fórmula electoral D'Hondt, con mandato de 4 años, renovándose por mitades cada bienio.

⁷ Compuesto por 72 senadores, elegidos en 24 distritos de magnitud fija por fórmula semiproportional, con mandato de 6 años, renovándose por tercios cada bienio.

⁸ El Cuadro 1 releva los recursos que los legisladores disponen para activar el control sobre el PEN desde su propia iniciativa. Por esta razón, no incluye las presencias voluntarias de miembros del PEN, ni el control de la ejecución *ex post* del presupuesto, enumerados. Sobre esto último, pueden consultarse estudios de Rodríguez y Bonvecchi (2004), Bonvecchi (2010), entre otros.

⁹ La CN, en su art. 71 prevé que cada Cámara puede "hacer venir" a su sala a los ministros del PEN para recibir las explicaciones e informes que estime conveniente. Estrictamente, la CN no utiliza el término de interpelación para los informes y explicaciones verbales de los ministros (lo utiliza para el JGM en el artículo 101 de la CN), mientras que sí lo hacen los diputados y senadores que lo emplean explícitamente en sus proyectos de resolución, y también los reglamentos internos de las Cámaras.

¹⁰ Se conoce que a veces el PEN no ha autorizado a los ministros a acudir al Congreso -afirma Palanza (2006)-, y otras veces ha respondido mediante informes escritos, como se probará más adelante.

¹¹ En efecto, la reforma constitucional de 1994, conjuntamente con la creación de la figura del JGM, estableció su responsabilidad política ante el Congreso, ya que puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura y removido de su cargo en consecuencia.

¹² Estudios de otras autorías que abarcan series temporales anteriores convalidan los datos de abrumadoras diferencias cuantitativas entre las interpelaciones pedidas y las aprobadas. Molinelli, Palanza y Sin (1999: 500 y 506-7) informan que entre 1984 (retorno a la democracia) y 1996 (febrero) hubo sólo 27 interpelaciones a ministros en la HCDN y 7 en el HSN.

¹³ Palanza afirmaba en 2006 que el "Poder Ejecutivo a veces no ha autorizado a los ministros a acudir al Congreso y otras ha respondido con informes escritos. En los casos en que los ministros del Ejecutivo se presentan en la Cámara, éstos realizan su exposición, finalizada la cual se le cede la palabra al diputado interpelante y a los demás diputados que lo desearan. Suelen ser presentaciones altamente estructuradas que en algunas circunstancias no dan lugar a segundas intervenciones por parte de los diputados y que no conducen a la toma de decisiones como consecuencia. Son procedimientos mayoritarios que, por ese motivo, y existiendo disciplina partidaria, raramente pueden conducir a acciones" (Palanza, 2006:65).

¹⁴ Los tres mandatos pertenecen al Partido Justicialista (PJ) y Frente para la Victoria – Partido Justicialista (PJ, luego FpV), y son los únicos que en los 18 años que incluye el presente estudio concluyeron sus mandatos constitucionales.

¹⁵ Los dos primeros años de gobierno de N. Kirchner mantuvieron cierta continuidad con el de E. Duhalde (incluso sostuvo a algunos ministros dentro de su gabinete) y compartieron la actuación legislativa (mismo bloque) con sectores duhaldistas, adolfistas, menemistas, etc., hasta la creación del Frente para la Victoria en 2005.

¹⁶ Rodríguez y Bonvecchi (2004) analizan la incidencia del nivel de competitividad y grado de cohesión del partido de gobierno y de la oposición en materia de control presupuestario, y encuentran interesantes evidencias.

¹⁷ Este indicador (hay medidas más sofisticadas) es suficientemente claro en sistemas bipartidistas, y menos en multipartidistas puesto que en estos, la diferencia entre primero y segundo no necesariamente indica el grado de incertidumbre sobre alternancias; pero es útil a modo intuitivo, y complementado con el análisis del comportamiento de otros bloques, que se realizó previamente y encuentran probadas evidencias.

¹⁸ Para todos los años legislativos analizados, el partido de gobierno (PJ, luego FpV), concentró valores cercanos al 50% de las bancas en el menemismo y entre 42% y 50% en el kirchnerismo (datos en Anexo), con la excepción de la inflexión de los años 2010 y 2011 (cercano al 33%); y la UCR es siempre el bloque que le sigue en tamaño, manteniendo su supervivencia detrás del bloque del partido de gobierno.

¹⁹ En 2008 se desató una confrontación entre el gobierno y el sector agropecuario –que se transformó en un severo conflicto social- con intenso involucramiento del Legislativo (el HSN no aprobó el proyecto de ley sobre retenciones móviles, votación del 17/07/2008), y el gobierno sufrió un revés legislativo con el abrupto descenso del contingente de diputados por escisiones y salidas de legisladores del oficialismo, y los resultados de las elecciones intermedias de 2009. Además, la coyuntura de 2010 tuvo como hecho político el inesperado fallecimiento del expresidente N. Kirchner (27/10/2010), que alteró el espacio político del oficialismo y la fragmentada oposición, en el año previo a las elecciones de 2011. Todo lo cual incidió en la inestabilidad del indicador en esos años.

²⁰ El valor teórico del indicador oscila entre 0 (todos los escaños son del mismo partido/bloque, en este caso, los 257 escaños del mismo bloque) y 1 (habría tantos partidos/bloques como escaños, es decir, 257 bloques).