



¿HISTORIA DE DOS CONGRESOS? CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO ARGENTINO BAJO EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS

A HISTORY OF TWO CONGRESSES? CHANGE AND CONTINUITY IN THE OPERATION OF THE ARGENTINE CONGRESS UNDER THE CAMBIEMOS GOVERNMENT

ALEJANDRO BONVECCHIⁱ y NICOLÁS CHERNYⁱⁱ

Fecha de Recepción: 23/11/2020 | Fecha de Aprobación: 03/12/2020

Resumen: La literatura sobre el Congreso argentino ha sostenido que su agenda y dinámica de funcionamiento dependen de los dictados de los líderes políticos provinciales, que controlan las carreras políticas de los legisladores, y del Presidente, que controla los recursos fiscales con que se financian los gobiernos provinciales. Por ello, el Congreso se ha caracterizado por la baja fragmentación, la alta disciplina partidaria y una clara división gobierno-oposición, que han resultado en sostenidas tasas de éxito del Ejecutivo y control de la agenda por la mayoría o pluralidad. Sin embargo, el funcionamiento del Congreso bajo el gobierno de coalición minoritaria de Cambiemos sugiere lo contrario: hay más fragmentación, menos disciplina, menor claridad en la división gobierno-oposición, menor agenda y menos éxito del Ejecutivo. ¿Significa esto que la dinámica del Congreso tal como se conoció hasta ahora ha cambiado? Este artículo argumenta que ello no es el caso, pues en otros períodos con presidentes minoritarios y fragmentación relativamente más alta hubo similares problemas para agendar, sesionar y aprobar proyectos de ley.

Palabras clave:

*Argentina.
Congreso.
Legislación.
Partidos.
Presidencia.*

ⁱ Profesor Ordinario en la Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, e Investigador Independiente del CONICET. Licenciado en Sociología (UBA) y Ph.D. in Government (University of Essex). Contacto: abonvecchi@utdt.edu

ⁱⁱ Investigador Adjunto del CONICET y Profesor de Ciencia Política, (Universidad de Bologna y UBA). Master en Gobierno (Universidad Complutense de Madrid) y Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO). Contacto: nicolas.cherny@gmail.com

Abstract: The literature on the Argentine Congress has contended that its agenda and working dynamics depend on the instructions from provincial political leaders, who control the political careers of legislators, and from the President, who controls the fiscal resources with which provincial governments finance themselves. Accordingly, Congress has been characterized by low fragmentation, high party discipline, and a clear divide between government and opposition, which have resulted in sustained success rates for the Executive's legislation, and agenda control by the majority or plurality party. However, the working of Congress under the minority coalition government of Cambiemos suggests the opposite: more fragmentation, less discipline, less clarity in the government-opposition cleavage, a smaller agenda, and less legislative success for the Executive. Does this mean that the dynamics of Congress as we hitherto knew it has changed? This article argues that is not the case, because in other periods with minority presidents and relatively high legislative fragmentation there were similar problems for agenda setting, meeting, and passing bills.

Keywords:

*Argentina:
Congress.
Legislation.
Parties.
Presidency.*

La literatura sobre el Congreso argentino había alcanzado una serie de consensos. Por un lado, consensos sobre los fundamentos políticos e institucionales de su dinámica de funcionamiento: que su agenda y acciones dependen de los dictados de los líderes políticos provinciales, quienes controlan las carreras políticas de los legisladores, y del Presidente, quien controla los recursos fiscales con que se financian los gobiernos provinciales. Por otro lado, consensos sobre los efectos de esos factores estructurales: que el Congreso se caracteriza por la baja fragmentación, la alta disciplina partidaria y una clara división entre gobierno y oposición como clivaje organizador del comportamiento de los legisladores. Todo ello ha resultado en sostenidas tasas de éxito del Poder Ejecutivo y en el control de la agenda por la mayoría o pluralidad partidaria del momento. La experiencia del funcionamiento del Congreso bajo el gobierno de coalición minoritaria de Cambiemos sugiere que estos consensos deberían ser puestos en cuestión: hay más fragmentación en las Cámaras, menos disciplina partidaria, menor claridad en la división gobierno-oposición, menor tamaño de la agenda y menos éxito del Ejecutivo. ¿Significa esto que la dinámica del Congreso tal como se conoció hasta ahora ha cambiado?

El objetivo del artículo es ofrecer una respuesta preliminar a esta pregunta discutiendo los consensos de la literatura sobre el funcionamiento y organización del Congreso Argentino a la luz de la experiencia de la presidencia minoritaria de Cambiemos. Para ello analizamos lo ocurrido en este período con las mismas variables que esta literatura ha utilizado – i.e. la capacidad de la Cámara de Diputados para agendar, sesionar y aprobar proyectos de ley – y lo comparamos con otras presidencias minoritarias desde 1983. El abordaje de análisis es

descriptivo: reunimos información empírica sobre el período y utilizamos estadística descriptiva para mostrar que la dinámica del Congreso bajo presidencias minoritarias no ha variado sustantivamente, pues en otros períodos con presidentes minoritarios y fragmentación relativamente más alta hubo similares problemas para agendar, sesionar y aprobar proyectos de ley. A la recurrencia de las presidencias minoritarias y sus efectos sobre la composición de la agenda y de las coaliciones ya demostrados por Calvo (2014), cabe añadir la persistencia de la fragmentación y sus efectos – i.e. las dificultades para agendar, sesionar y aprobar proyectos de ley para todo tipo de iniciadores y, en particular, para el Poder Ejecutivo. La recurrencia de estos patrones sugiere la necesidad de atemperar los consensos alcanzados en la literatura reduciendo su alcance a los períodos donde se combinan presidencias mayoritarias con fragmentación relativamente baja.

El artículo desarrolla este argumento en tres secciones. La primera sección revisa los consensos alcanzados en la literatura sobre el funcionamiento del Congreso argentino. La segunda sección describe el funcionamiento del Congreso bajo el gobierno de Cambiemos. La tercera sección compara el período de Cambiemos con otros períodos caracterizados por presidencias minoritarias y alta fragmentación. Las conclusiones recapitulan los hallazgos y proponen futuras líneas de investigación.

1. El Congreso que conocimos hasta ahora.

Desde los trabajos pioneros de Mark Jones (1997a, 1997b) sobre el comportamiento de los partidos hasta el libro de Calvo (2014) sobre el desempeño de los carteles en la Cámara de Diputados, la investigación empírica sobre la organización y el funcionamiento del Congreso argentino ha detectado un conjunto de regularidades sobre cuyas bases ha construido una serie de consensos acerca de los fundamentos políticos e institucionales de la organización y de sus efectos en su funcionamiento.

Estos consensos, que aquí identificamos tanto por tratarse de la literatura más citada sobre el tema como por la acumulación de conocimiento teórico y empírico que la sucesión de textos abajo referidos ilustra, distan de ser la única literatura sobre el Congreso argentino¹. Sin embargo, los textos referidos y discutidos en este artículo constituyen, por el alcance de sus investigaciones – que abarcan la mayor parte del actual período democrático – así como por la solidez de su diseño metodológico, la extensión de su difusión y su profusa citación en la literatura especializada, los textos de referencia sobre el tema que nos interesa: la organización y el funcionamiento del Congreso. Cabe aclarar, no obstante, que la mayoría de estos textos tiene como base empírica a la actividad de la Cámara de Diputados, probablemente por la mayor facilidad de acceso a la información que ésta tuvo para los investigadores desde el comienzo del período. Por eso, y por la comparativa escasez de investigaciones comparables sobre el Senado (Kikuchi 2018), nuestra revisión y nuestros argumentos se enfocan en la Cámara de Diputados y, como la mayoría de estos textos, toma la información sobre sus actividades como base para la caracterización de la organización y el funcionamiento del Congreso en general.

Los consensos sobre los fundamentos políticos e institucionales de la organización del Congreso se enfocan en la naturaleza del control de agenda. En varios trabajos, Jones (1997a, 1997b, 2002) y sus colaboradores (Jones y Hwang 2005) han argumentado que la agenda del Congreso es controlada por los líderes políticos provinciales y por el Presidente. El fundamento del control por parte de los líderes políticos provinciales sería el sistema electoral proporcional con lista cerrada, que concedería a tales líderes un papel decisivo en la definición de la oferta electoral y, a través de ello, les permitiría controlar las carreras políticas de los legisladores. Este mecanismo aseguraría que los legisladores operen como agentes sin incentivos ni oportunidades para impulsar agendas cuyo contenido sea conflictivo para los intereses de los líderes políticos provinciales que serían sus principales.

La única posibilidad de conflicto afectaría sólo a los legisladores del partido del Presidente cuando éste propone iniciativas contrarias a los intereses de los líderes provinciales. La resolución de este conflicto se procesaría a través de los instrumentos que la Constitución y el liderazgo partidario conceden al Ejecutivo para controlar la agenda del Congreso. Al contar con poderes de veto y de decreto fuertes (Mustapic y Ferreti 1995; Ferreira Rubio y Goretti 1996; Bonvecchi y Zelaznik 2012a, 2017) y controlar un conjunto de transferencias fiscales de manera discrecional (Jones 2001; Gibson y Calvo 2001; Jones y Hwang 2005; Bonvecchi y Lodola 2011), el Presidente podría tanto acomodar las demandas conflictivas de los líderes provinciales como disuadir a éstos, y a los legisladores cuyo comportamiento ellos controlan, de votar contra las iniciativas del Ejecutivo – e inclusive persuadirlos de apoyarlas. Lo que el veto parcial no acomode, las transferencias podrían persuadir, o los decretos de necesidad y urgencia pueden imponer – con la aprobación tácita de los legisladores y siempre que el contenido de esos decretos no se aleje de sus preferencias (Bonvecchi y Zelaznik 2012b, 2017).

Dicha configuración institucional habría resultado, según estos autores, en la emergencia de un Congreso controlado por líderes partidarios – nacionales, provinciales, parlamentarios – que se han dado a sí mismos reglas de funcionamiento promotoras de cooperación y consenso. La distribución de cargos en las Cámaras y comisiones de acuerdo con la distribución de las bancas extendería la lógica del sistema electoral de representación proporcional al control de la agenda. Aun cuando la mayoría o pluralidad controle la mayoría o pluralidad de las comisiones y la totalidad de las más importantes, nunca controla todas y no tiene mayoría en la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP) que define, en principio, la agenda de las sesiones (Calvo 2014). La CLP de cada Cámara reúne a los jefes de todos los bloques con al menos tres miembros y decide el contenido de la agenda sin ponderar el voto por el tamaño de los bloques. Por consiguiente, si hay mayoría de un partido o coalición, ésta puede imponer su agenda al resto mientras el contenido de las iniciativas no la divida internamente, y si hay pluralidad, han de acordarse agendas con algunas de las minorías (ibid.).

Los consensos sobre los efectos de estas estructuras institucionales y políticas se enfocan en el comportamiento de los partidos parlamentarios y en la producción legislativa. Jones (1997a, 1997b, 2002) ha mostrado que los principales partidos – el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR) – han sido altamente disciplinados – un hallazgo corroborado por Morgenstern (2004). Mustapic (2000, 2002) ha encontrado que los líderes partidarios han producido esa disciplina distribuyendo incentivos selectivos como cargos, recursos, tiempo en

las sesiones y espacio en la agenda para iniciativas individuales y colectivas. Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2002) han mostrado que los legisladores han tendido a ser amateurs con bajas tasas de reelección y escasa especialización temática en las comisiones. Jones y Micozzi (2009) han encontrado que los legisladores tienden a votar de acuerdo con el clivaje gobierno-oposición antes que por otras dimensiones de conflicto. Calvo (2014) ha mostrado que la combinación entre las características institucionales arriba glosadas y estas regularidades empíricas resulta en altas tasas de éxito para la mayoría, en mayores tasas de éxito para las minorías en situaciones de pluralidad, y en sostenidas tasas de éxito para el Ejecutivo tanto bajo presidencias mayoritarias como minoritarias.

En conjunto, pues, estos consensos sugieren una visión sobre el Congreso argentino: la de una legislatura constituida por partidos políticos altamente disciplinados, a su vez formados por legisladores amateurs sin ambiciones estáticas ni interés en la tarea legislativa, con su agenda controlada por los líderes políticos provinciales y el Presidente o consensuada con las minorías, que produce legislación a altas tasas para la mayoría, a tasa sostenida para el Ejecutivo, y a tasa creciente para las minorías en situaciones de pluralidad. Esta visión sería consistente con las reglas institucionales y las regularidades empíricas identificadas en el funcionamiento del Congreso durante el actual período democrático. Y es precisamente la visión que el desempeño del Congreso bajo el gobierno de Cambiemos permite poner en cuestión.

Para discutirla colocamos el foco en aquellas variables que la literatura recién referida utiliza como base empírica de sus argumentos. Del lado de las variables dependientes, la cantidad de sesiones – ordinarias o especiales – y las tasas de éxito de los distintos tipos de iniciador – Ejecutivo y legisladores, oficialistas y opositores. Del lado de las variables independientes, la fragmentación partidaria – medida por el número de bloques y el número efectivo de partidos – y la disciplina partidaria – medida por el índice de Rice. Nuestra estrategia de análisis es, en esta instancia de la investigación, descriptiva: aspiramos a comparar lo ocurrido durante el período de Cambiemos con lo acontecido bajo las presidencias anteriores del actual período democrático – mayoritarias o minoritarias – para tratar de identificar, a través de esa comparación, si la experiencia de 2015 a 2019 presenta patrones específicos que puedan fundamentar una crítica, o una atemperación, de los consensos alcanzados en la literatura.

2. El Congreso bajo el gobierno de Cambiemos.

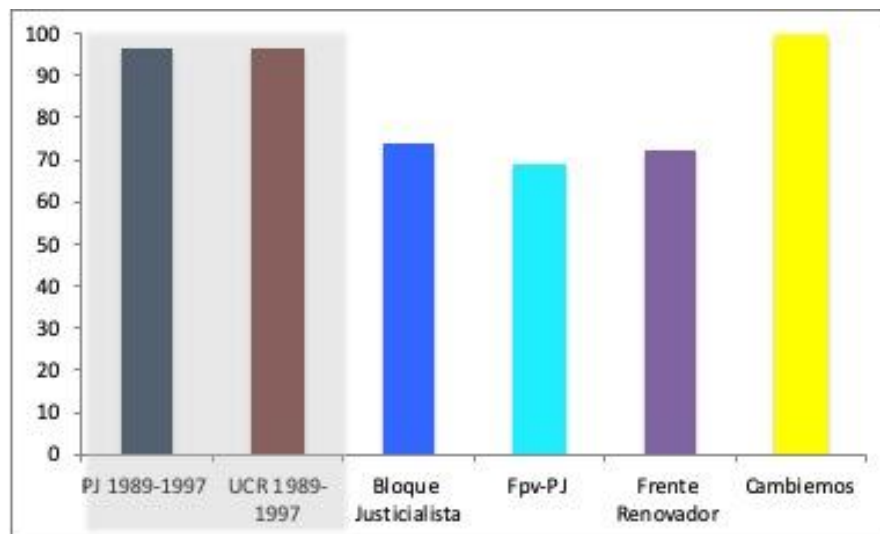
Con el inicio del mandato presidencial el 10 de Diciembre de 2015 comenzó, bajo la presidencia de Mauricio Macri, la primera experiencia de gobierno de coalición minoritario en Argentina desde 1983. La presidencia de Fernando de la Rúa entre 1999 y 2001 se apoyó en la coalición conformada por la UCR y el Frepaso pero tuvo mayoría en la Cámara de Diputados hasta diez días antes de su caída. El gobierno de Alfonsín logró mantener una mayoría en la Cámara de Diputados hasta 1987, cuando la perdió hasta su final anticipado en 1989. Presidentes del Partido Justicialista también gobernaron en situación de minoría en la Cámara de Diputados pero ninguno en las dos cámaras: Menem durante casi todo su mandato (sólo tuvo mayoría durante el Congreso de 1995-97), Kirchner entre 2003 y 2005, y Fernández de Kirchner entre 2009 y 2011. En todos estos casos la minoría del partido o coalición presidencial

en la Cámara de Diputados había sido igual o mayor al 45% de las bancas. Con el 35% en Diputados y el 25% en el Senado, pues, el gobierno de Cambiemos nació como el primero estrictamente minoritario.

Desde entonces, y sin que mediara ningún cambio en las reglas constitucionales, ni electorales, ni de organización interna de las cámaras, la dinámica de funcionamiento del Congreso resultó significativamente alterada. Los datos disponibles, enfocados en la Cámara de Diputados, muestran un importante debilitamiento de los liderazgos partidarios, un notorio deterioro de los mecanismos consensuales para el establecimiento de la agenda, y una fuerte caída en las tasas de éxito tanto del Ejecutivo como de los legisladores.

El debilitamiento de los liderazgos partidarios puede observarse en el contraste entre los valores del índice Rice de disciplina partidaria calculados por Jones (2002) para el período 1989-1997 y los correspondientes al Congreso de 2015-2017. Tal como puede observarse en el Gráfico 1, mientras la disciplina partidaria en los bloques del PJ y la UCR durante los años 90 fue, en promedio para ambas cámaras del Congreso, 96,5%, en la Cámara de Diputados de 2015-2019 la disciplina en los bloques de origen peronista (Bloque Justicialista, Frente Renovador, Frente para la Victoria) cayó a 74%, 72% y 69%, respectivamente – al tiempo que la disciplina del bloque de Cambiemos, que incluye a la UCR, fue 100%.

Figura 1. Disciplina Partidaria, Congreso (1989-1997) y Cámara de Diputados (2015-2019)



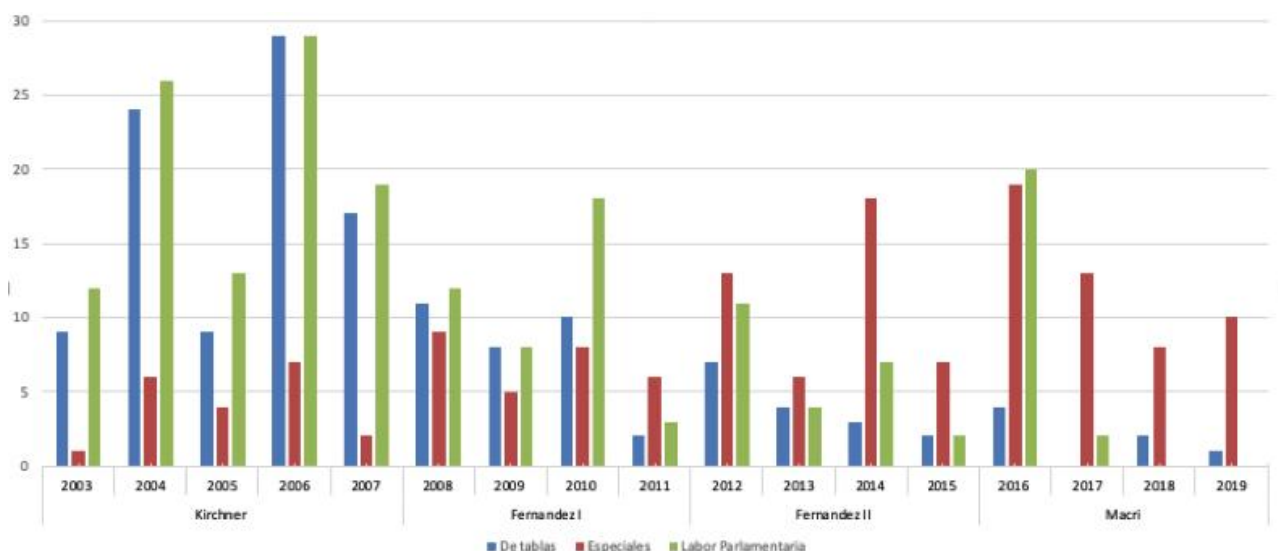
Fuente: elaboración propia sobre datos de Jones (2002) y de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Estos datos muestran que la división del PJ resultó en un considerable debilitamiento de la capacidad de los líderes partidarios para obtener cohesión en el voto de los diputados.² Este debilitamiento afectó tanto al liderazgo de la presidente saliente, Cristina Fernández, sobre el bloque del Frente para la Victoria, como al del candidato presidencial que obtuviera el tercer puesto en las elecciones de 2015, Sergio Massa, sobre el Frente Renovador, así como también al de los gobernadores peronistas que agruparon a los legisladores alineados con sus respectivos liderazgos en el Bloque Justicialista. El debilitamiento de los liderazgos nacionales

de Fernández de Kirchner y Massa podría explicarse por su pérdida de control sobre recursos de persuasión típicos del Poder Ejecutivo – i.e. transferencias discrecionales y cargos en el sector público – a lo cual, en el caso de Massa, habría que añadir la falta de acceso de su partido a posiciones ejecutivas en gobiernos provinciales que, en cambio, el Frente para la Victoria logró conservar. El debilitamiento de los liderazgos provinciales, por su parte, podría explicarse por los cambios de gobernador que, aun sin alternancia de partidos en el gobierno, resultaron en la convivencia de nuevos liderazgos ejecutivos con legisladores que habían accedido al Congreso por su alineamiento con los gobernadores anteriores. Así, por ejemplo, mientras los índices de Rice correspondientes a los diputados por el PJ de Córdoba, integrados al Bloque Justicialista, y a los diputados del PJ de Formosa, integrados al bloque del Frente para la Victoria, dos provincias donde los gobernadores obtuvieron su reelección, fueron 86% y 83% respectivamente, los índices correspondientes a los diputados de dos provincias donde se eligieron nuevos gobernadores por el mismo partido, los del PJ de La Rioja, integrados al Bloque Justicialista, y los del PJ de San Juan, integrados al bloque del Frente para la Victoria, fueron 56% y 42%, respectivamente.

El deterioro de los mecanismos consensuales a través de los cuales se había definido típicamente la agenda del Congreso puede observarse en la combinación del incremento del número de sesiones especiales de la Cámara de Diputados con la caída del número de sesiones ordinarias (denominadas "de tablas" por el Reglamento de la Cámara) y el aumento del número de reuniones de la Comisión de Labor Parlamentaria. Tal como lo muestra el Gráfico 2, esta combinación, que tuvo lugar en 2016, dio lugar en 2017 a una versión aun más extrema del deterioro apuntado: la sustitución completa de las sesiones ordinarias por sesiones especiales, en combinación con una fuerte caída de las reuniones de la CLP.

Figura 2. Cantidad de Sesiones Especiales, de Tablas, y de Reuniones de la Comisión de Labor Parlamentaria, 2003-2019



Fuente: Elaboración propia sobre Bonvecchi, Cherny y Cella (2018) y datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Información no disponible sobre reuniones de la Comisión de Labor Parlamentaria para 2017-19.

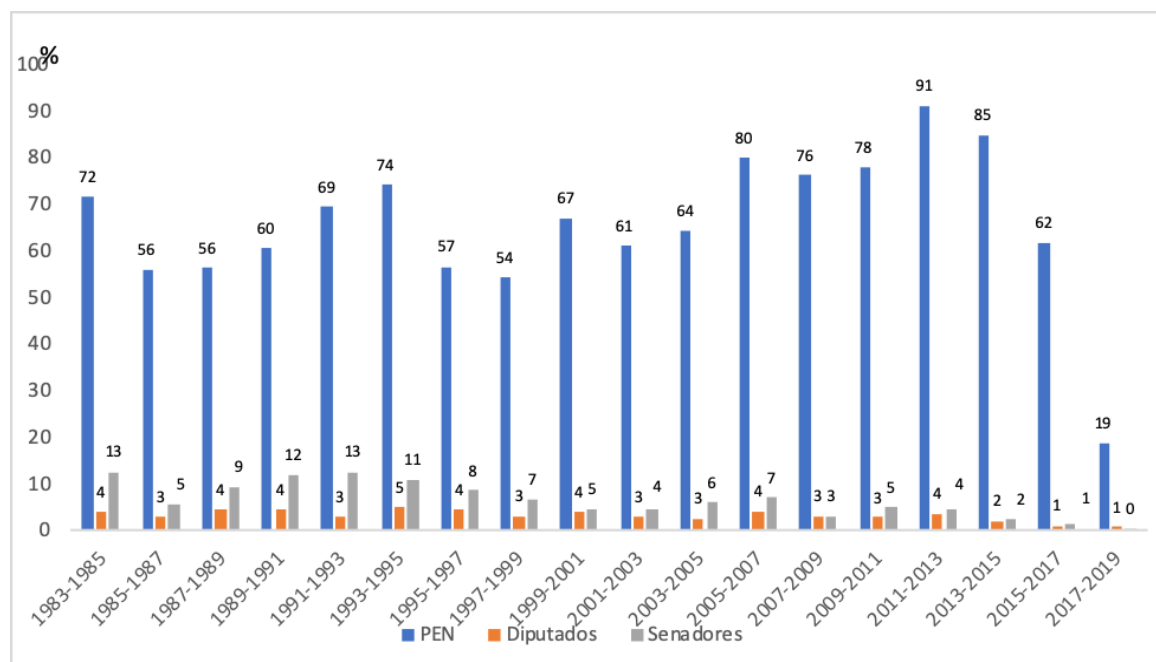
Estos datos muestran el deterioro de los mecanismos consensuales de agenda porque dan cuenta tanto del incremento en el uso de mecanismos no consensuales como del fracaso del recurso a los consensuales. El mecanismo no consensual de la sesión especial, que de acuerdo con el artículo 30 del Reglamento de la Cámara puede solicitarse con un mínimo de 10 legisladores o a pedido del Poder Ejecutivo para tratar una lista específica de proyectos, alcanzó su máximo histórico de utilización en 2016. Ello ocurrió pese a que también en ese año alcanzó uno de sus tres picos de los últimos quince años el recurso al mecanismo consensual de la reunión de la CLP, que establecía una agenda entre todos los bloques para celebrar las sesiones sobre tablas en días y horarios establecidos. La coincidencia de estos hechos con uno de los mínimos históricos de sesiones de tablas indica que las reuniones de la CLP no fueron eficaces para consensuar agendas entre los bloques. A tal punto fue éste el caso que en 2017 las sesiones especiales sustituyeron por completo a las sesiones sobre tablas y la cantidad de reuniones de la CLP cayó a su mínimo histórico. Estos hechos podrían explicarse, al menos en parte, por el debilitamiento de los liderazgos partidarios identificado antes: cuando los líderes no pueden acordar una agenda, sólo pueden tener lugar las sesiones que resultan del acuerdo entre dos o tres minorías de tamaño suficiente como para reunir quórum. Así ocurrió en la Cámara de Diputados de 2015-2017, en la cual todas las sesiones especiales celebradas fueron posibles por el acuerdo entre los bloques de Cambiemos, Justicialista y Frente Renovador – salvo una en 2016, fruto del acuerdo entre los bloques Justicialista, Frente Renovador y Frente para la Victoria, que tuvo por tema la denominada "ley antidespidos" luego vetada por el Ejecutivo. Similares patrones pueden encontrarse en la Cámara de Diputados de 2017-2019: más del 85% de las sesiones con quórum fueron especiales - i.e. 18 de 21 – y todas salvo una de esas sesiones especiales tuvieron lugar por acuerdo entre Cambiemos, el Bloque Justicialista, y el Frente Renovador.

El debilitamiento de los liderazgos partidarios y el deterioro de los mecanismos consensuales para el establecimiento de la agenda coincidieron con un desdibujamiento del clivaje entre oficialismo y oposición identificado por la literatura como factor explicativo principal del comportamiento de los legisladores. Este desdibujamiento puede observarse calculando un índice de desvío de los bloques opositores respecto del oficialismo, lo cual puede hacerse sustituyendo el punto de referencia del índice de Rice – i.e. colocando como punto de referencia el comportamiento del jefe del bloque oficialista en lugar del comportamiento del jefe de cada bloque opositor – e invirtiendo la escala – i.e. caracterizando al alineamiento con el oficialismo como cero y al desvío como 1. El índice de desvío para la Cámara de Diputados de 2015-2017 muestra que el Bloque Justicialista fue, con un valor de 38%, el menos opositor de los bloques peronistas, seguido del Frente Renovador con un valor de 52%, mientras el Frente para la Victoria resultó ser el más opositor, con un valor de 79% de desvío respecto del oficialismo. Esto significa que, en la mayoría de las votaciones, el bloque de Cambiemos contó con los votos de los bloques del Frente Renovador y Justicialista.

La caída en las tasas de éxito del Ejecutivo y de los legisladores puede apreciarse en los datos de aprobación de leyes por iniciador y composición bienal del Congreso. Tal como lo muestra el Figura 3, las tasas de aprobación de proyectos de ley del Ejecutivo, los diputados y los senadores en el Congreso de 2015-2019 son las menores desde 1983. Estos datos muestran

que la productividad legislativa experimentó una fuerte caída tanto en comparación con la serie histórica como con el Congreso inmediatamente previo. La tasa de éxito del Ejecutivo en 2015-2017 fue veinte puntos porcentuales más baja del promedio de la serie (63,3%); la tasa de éxito de los diputados en el mismo período fue apenas el 15% del promedio de la serie (3,27%); y la tasa de los senadores fue el 11,5% del promedio de la serie (6,05%). La caída de estos indicadores respecto del Congreso inmediatamente anterior fue de 54,3 puntos porcentuales para el Ejecutivo, de 75 puntos porcentuales para los diputados, y de 68,1 puntos porcentuales para los senadores. – en todos los casos, las caídas más abruptas respecto del Congreso anterior en toda la serie del actual período democrático. Las tasas de éxito del Ejecutivo y de los legisladores en 2017-2019 fueron las más bajas del actual período democrático: cuarenta puntos porcentuales por debajo del promedio la del Ejecutivo; inferiores a las de 2015-2017 las de diputados y senadores; con la mayor caída del Ejecutivo respecto del Congreso anterior desde 1983.

Figura 3. Tasas de Éxito Legislativo por Iniciador y Congreso, 1983-2019



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y Bonvecchi, Cherny y Cella (2018).³

Así, pues, los datos sugieren que el funcionamiento del Congreso bajo el gobierno de Cambiemos se aparta de la visión del Congreso consensuada en la literatura. El actual Congreso, a diferencia del estilizado en la literatura, no está compuesto por partidos altamente disciplinados que, bajo las órdenes de líderes fuertes, construyen agendas legislativas de consenso, votan siguiendo el clivaje gobierno-oposición, y producen legislación a tasas estables para el Ejecutivo y a tasas levemente crecientes para los legisladores, sino por partidos menos disciplinados, dirigidos por líderes débiles, que no pueden consensuar agendas y han producido las tasas de éxito más bajas del actual período democrático. Parecería,

entonces, que el Congreso que conocimos hasta ahora ha terminado. Frente a ello cabe hacerse al menos dos preguntas.

La primera pregunta es por qué habría cambiado tanto el Congreso. En ausencia de modificaciones en las reglas constitucionales, electorales, y de organización de las cámaras, la respuesta alternativa podría buscarse en los partidos. Aquí, efectivamente, hubo cambios relevantes: la formación de Cambiemos, compuesto por el partido del actual presidente Mauricio Macri, Propuesta Republicana (PRO), la Coalición Cívica (CC) liderada por Elisa Carrió, y la UCR; la división del Frente para la Victoria, del cual se separaron 17 legisladores para formar el Bloque Justicialista, 5 para constituir el bloque del Peronismo para la Victoria, y 2 para formar monobloques; y la reducción del tamaño relativo todos los bloques de origen peronista.

Estas modificaciones resultaron en la reducción de la fragmentación que desde la disolución del Acuerdo Cívico y Social en 2010 había caracterizado a las fuerzas no peronistas, y en la fragmentación del hasta entonces bloque oficialista del Frente para la Victoria. Estas trayectorias inversas permitieron la consolidación de Cambiemos como primera minoría en la Cámara de Diputados y dieron lugar a la formación de mayorías entre Cambiemos, el Frente Renovador y el Bloque Justicialista – i.e. al desdibujamiento del clivaje oficialismo-oposición. En combinación con las ya aludidas pérdida de control de la presidencia por parte del Frente para la Victoria y alternancias de gobernadores en provincias controladas por fuerzas de origen peronista, estos cambios en la naturaleza de la fragmentación partidaria en la Cámara de Diputados podrían explicar el debilitamiento de los liderazgos, las dificultades para consensuar agendas y, por ello, la caída en las tasas de éxito.

Sin embargo, la división del peronismo no es, estrictamente, una novedad. No sólo, como se señalara arriba, porque venía teniendo lugar, en una configuración relativamente estable, desde 2004 con la escisión del Bloque Justicialista respecto del Frente para la Victoria, sino también porque ya había ocurrido bajo las dos presidencias no peronistas previas a la de Macri – i.e. las de Alfonsín y de la Rúa. Tampoco es novedosa la reducción en la fragmentación de las fuerzas no peronistas, pues había tenido lugar tanto durante estas mismas presidencias como bajo los gobiernos de Menem – con la formación de la Alianza, entre 1997 y 1999 – y de Cristina Fernández de Kirchner – con la formación del Acuerdo Cívico y Social y su convergencia táctica con PRO entre 2009 y 2010.

La recurrencia de estos procesos en la arena partidaria que, en principio, aparecerían como factores explicativos centrales del cambio en el funcionamiento del Congreso argentino bajo la presidencia de Cambiemos conducen a la segunda pregunta que este nuevo funcionamiento plantea: ¿Cuánto de cambio ha habido, efectivamente, en el funcionamiento del Congreso bajo la presidencia de Cambiemos? De esta pregunta se ocupa, precisamente, la sección siguiente.

3. ¿Cambio o continuidad?

El análisis de las series históricas correspondientes al actual período democrático muestra que la dinámica de funcionamiento del Congreso bajo la presidencia de Cambiemos no carece de

antecedentes: en situaciones previas caracterizadas por la combinación entre presidencias minoritarias o de pluralidad y alta fragmentación partidaria también hubo problemas tanto para consensuar agendas como para sesionar, y se registraron considerables caídas en las tasas de éxito de todos los iniciadores de legislación. La recurrencia de esta combinación de factores permite argumentar la existencia de un patrón de funcionamiento diferente del identificado por la mayoría de la literatura, y sugerir la pertinencia de restringir la visión canónica acerca del funcionamiento del Congreso a los períodos de presidencias mayoritarias con relativamente baja fragmentación partidaria.

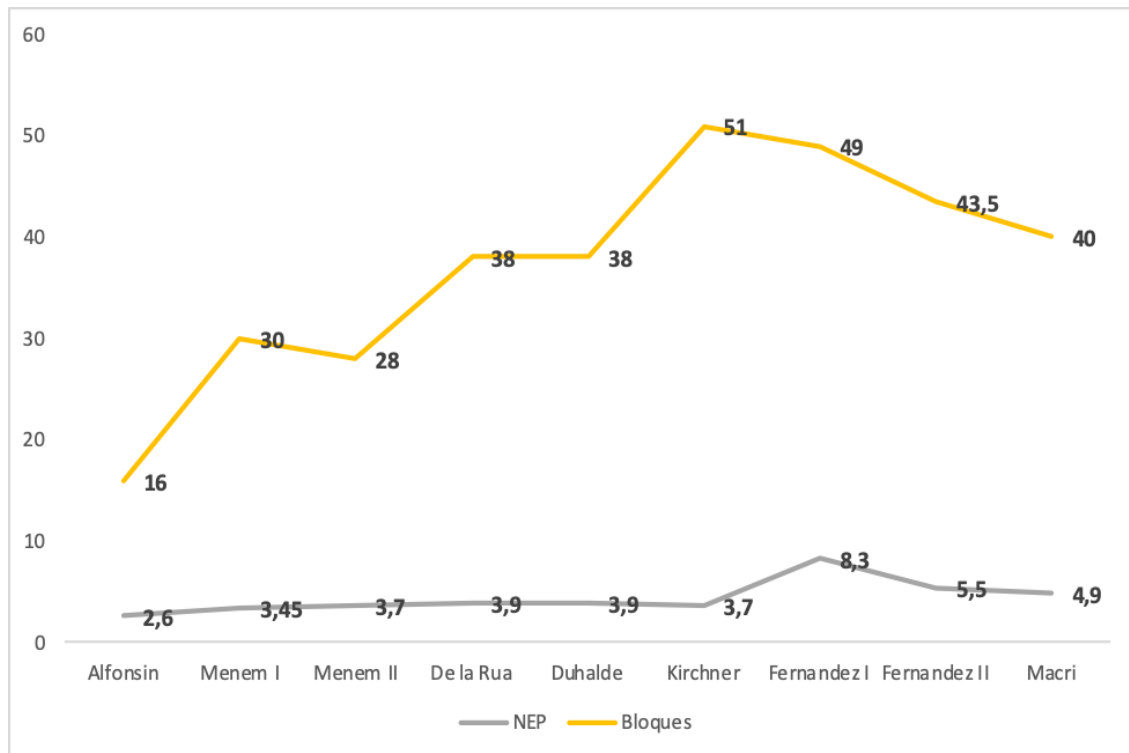
Desde el comienzo del actual período democrático en 1983, las presidencias minoritarias o de pluralidad han sido más frecuentes que las presidencias mayoritarias. Si se define una presidencia minoritaria como aquella en que el partido en control del Poder Ejecutivo no tiene mayoría en ninguna cámara del Congreso, hubo presidencias minoritarias en los Congresos de 1987-89 con Alfonsín, entre el 10 y el 20 de Diciembre de 2001 con de la Rúa, y desde Diciembre de 2015 con Macri. Si se define una presidencia de pluralidad como aquella en que el partido en control del Ejecutivo tiene mayoría en una sola cámara del Congreso o pluralidades en ambas cámaras, entonces hubo presidencias de pluralidad en 1983-87 con Alfonsín, 1989-95 y 1997-99 con Menem, 1999-2001 con de la Rúa, 2002-2003 con Duhalde, 2003-2005 con Kirchner, y 2010 con Fernández de Kirchner. Si se define una presidencia mayoritaria como aquella en que el partido en control del Ejecutivo tiene mayoría en ambas cámaras del Congreso, entonces sólo hubo presidencias mayoritarias en 1995-97 con Menem, en 2004 y 2006-07 con Kirchner, y en 2007-09 y 2011-2015 con Fernández de Kirchner. El partido de gobierno, entonces, sólo controló el Congreso durante 11 de los 36 años del período, y debió, en cambio, negociar la agenda y el contenido de la legislación con la oposición durante los 25 años restantes.

La fragmentación partidaria en la Cámara de Diputados ha sido creciente en el actual período democrático. Tal como muestra el Gráfico 4, el número de bloques en la Cámara se ha multiplicado dos veces y media entre Diciembre de 1983 y Diciembre de 2019, y llegó a multiplicarse por más de tres veces respecto de 1983 en los Congresos de 2003-2005, 2005-2007, y 2009-2011. La tendencia general ha sido al incremento de la fragmentación: sólo seis de los 17 Congresos del período experimentaron reducciones en el número de bloques (los de 1993-95, 1997-99, 2007-09, 2009-11, 2013-15 y 2015-17); y el número de bloques estuvo por encima del promedio en nueve períodos legislativos – ocho de ellos posteriores a la elección de 2001.

Todos los incrementos significativos en la fragmentación tuvieron lugar tras elecciones celebradas bajo presidencias de pluralidad donde el peronismo compitió dividido. Tal fue el caso en las elecciones de 1985, tras la cual el número de bloques pasó de 10 a 19; en la de 1995, cuando saltó de 30 a 35; en la de 2001, cuando pasó de 27 a 38; en la de 2003, cuando creció de 38 a 48; y en la elección de 2005, cuando saltó de 48 a 54. Cabe observar que el peronismo también compitió dividido en las demás elecciones del período (Galván 2011), pero en aquellas donde la oferta electoral no peronista estuvo unificada (1983, 1987, 1997, 1999, 2009, 2015) o escasamente fragmentada (1991, 1993), el número de bloques no experimentó variaciones significativas (1987, 1991, 1993, 2015) o se redujo significativamente (1997, 2009).

Ello sugiere que la contribución de las divisiones del peronismo a la fragmentación partidaria fue mayor que las provenientes de la oferta no peronista. Volveremos sobre los potenciales efectos de este punto más abajo.

Gráfico 4. Fragmentación Partidaria en la Cámara de Diputados, 1983-2019



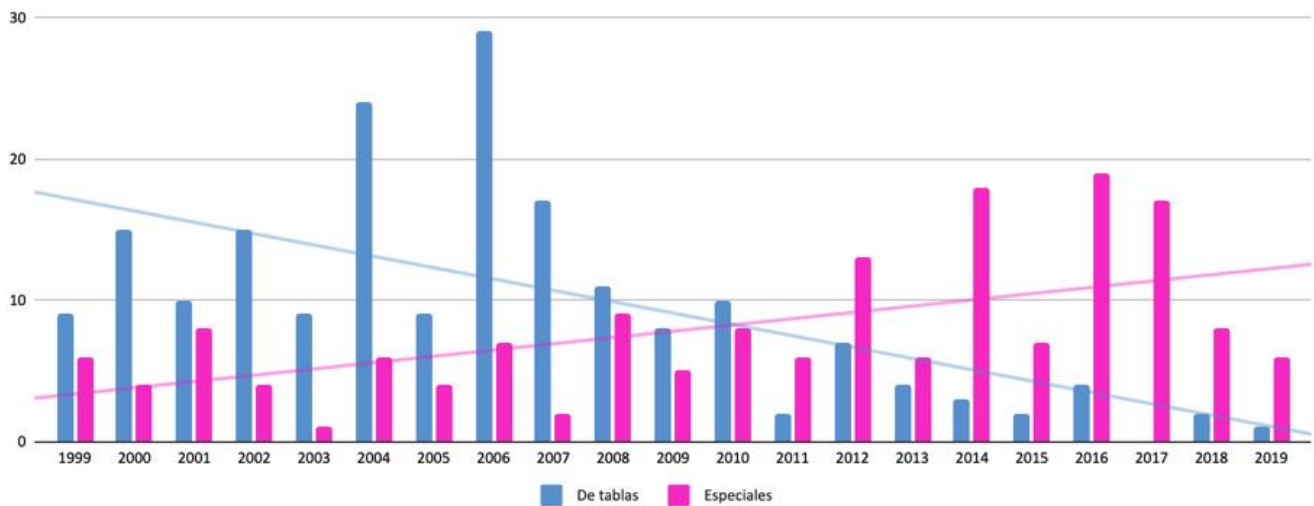
Fuente: ibid. anterior.

Las dificultades para consensuar agendas también han sido frecuentes en el actual período democrático. La Figura 5 muestra la cantidad de sesiones de tablas (ordinarias) y especiales entre 1984 y 2019. Tal como puede observarse, la cantidad de sesiones especiales ha crecido y la de sesiones de tablas ha disminuido durante el período. Con las excepciones de 2012 y 2014, todos los años con sesiones especiales por encima del promedio (9) se registraron bajo presidencias de pluralidad o minoritarias. Las sesiones especiales fueron, en promedio, el 58% de las sesiones de la Cámara de Diputados desde 1984; superaron ese promedio en 16 de los 34 años para los cuales hay datos disponibles; y 10 de esos 16 años con proporción de sesiones especiales superiores al promedio se registraron bajo presidencias minoritarias o de pluralidad.

Estos datos son consistentes con los hallazgos previos de Mustapic y Ferreti (2016) para las presidencias minoritarias y de Calvo (2014) para las situaciones de pluralidad: los problemas para consensuar agendas han sido, efectivamente, más frecuentes en presidencias minoritarias o de pluralidad. El 68% de los años bajo estos tipos de presidencia fueron, también, años con proporción de sesiones especiales superior al promedio; y el 76% de los

años bajo esas presidencias también tuvo cantidades de sesiones especiales mayores al promedio.

Figura 5. Sesiones de Tablas y Especiales en la Cámara de Diputados, 1999-2019

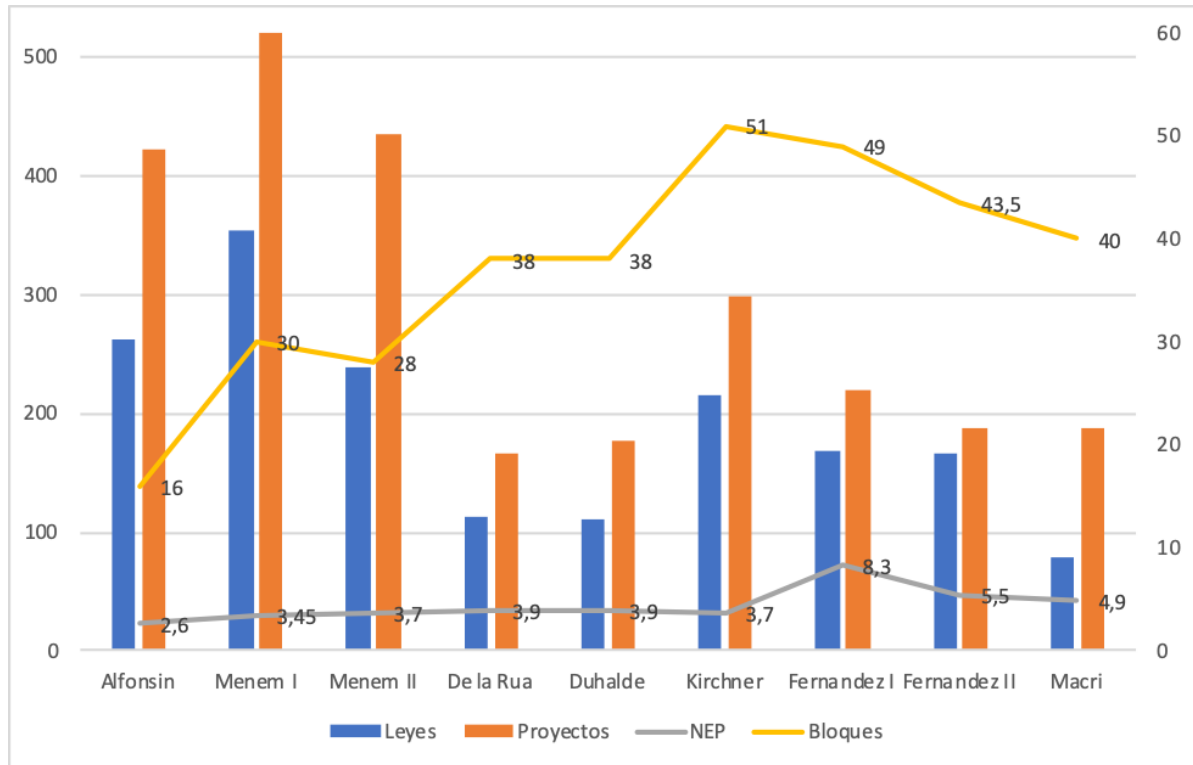


Fuente. Ibid. anterior. No hay datos disponibles para 1997 y 1998.

La fragmentación partidaria en la Cámara de Diputados parece haber afectado negativamente la productividad legislativa antes de la presidencia de Cambiemos. Tal como puede apreciarse en la Figura 6, el incremento de la fragmentación estuvo asociado a caídas en las tasas de éxito del Ejecutivo en los Congresos de 1985-87, 1995-97, y 2001-2003, así como de las tasas de éxito de los diputados en los Congresos de 1985-87, 1989-91, 1991-93, 2001-2003, 2003-2005. El efecto negativo sobre la productividad del Ejecutivo tuvo lugar en el 33% de los casos de incremento de la fragmentación, y en el 28,7% de los casos de aumento bajo presidencias minoritarias o de pluralidad. El efecto sobre la productividad de los diputados, en cambio, fue negativo en el 66% de los casos de aumento de la fragmentación, y en el 71,4% de los casos de aumento bajo presidencias minoritarias o de pluralidad.

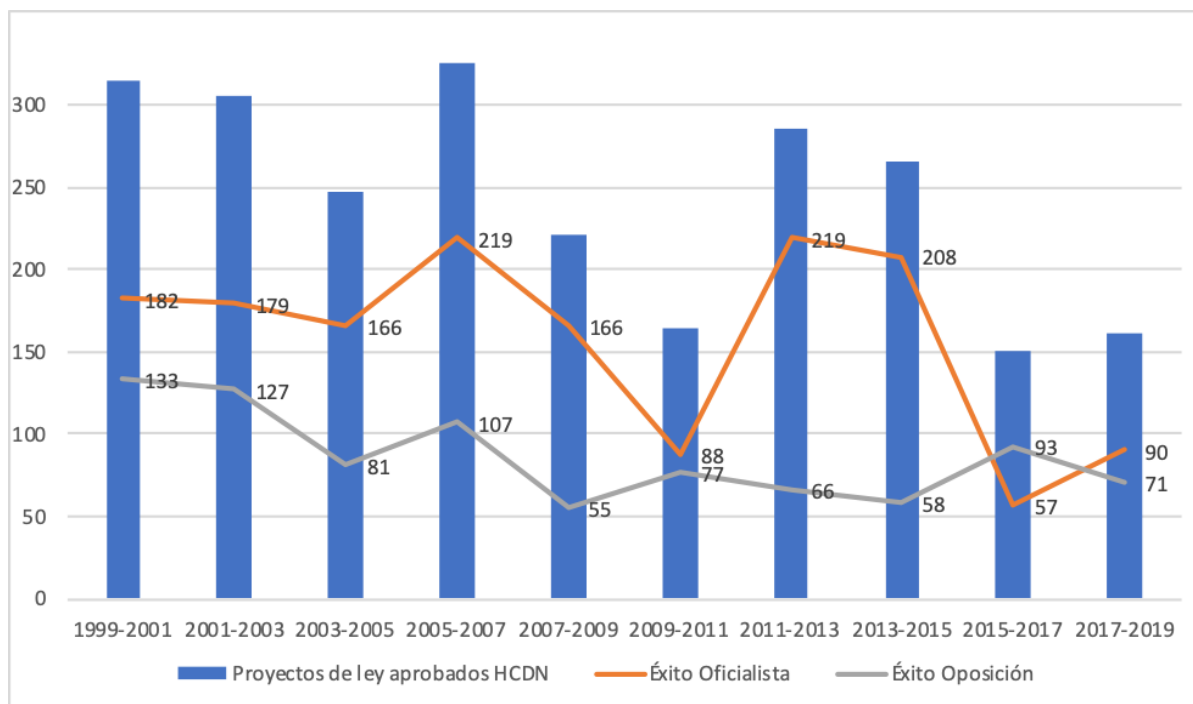
En las últimas diez configuraciones de la Cámara de Diputados que muestra la figura 7 puede observarse una variación significativa en el éxito de las agendas del oficialismo y la oposición que pareciera reforzar el argumento de una reducción de la productividad legislativa en contextos de oficialismo minoritario. El análisis de los proyectos exitosos en la Cámara - i.e., siguiendo a Calvo (2014), los que tuvieron media sanción – revela, en primer lugar, que la configuración de Cámaras minoritarias reduce el éxito de las agendas en general y en particular la del oficialismo. En segundo lugar, muestra que el éxito de los proyectos presentados por legisladores opositores se reduce en Cámaras mayoritarias y crece en las minoritarias.

Figura 6. Proyectos y leyes iniciados por el Poder Ejecutivo Nacional, Número de Bloques y Número Efectivo de Partidos.



Fuente: ibid. anterior.

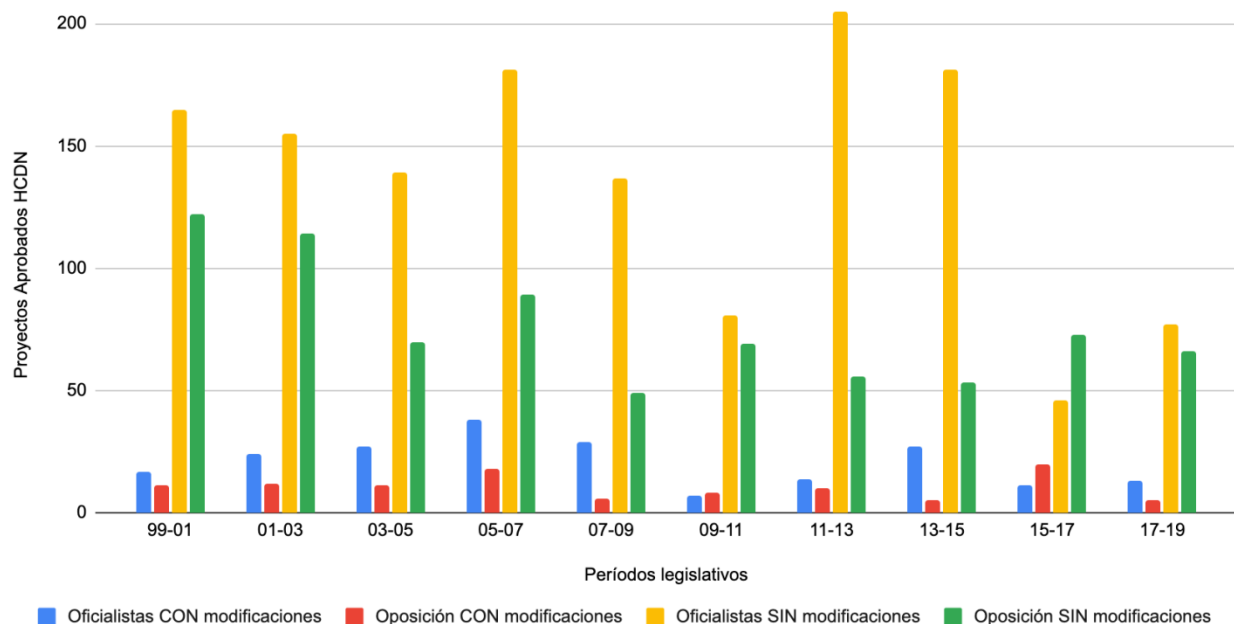
Figura 7. Variación de éxito en Proyectos de Ley – HCDN (1999-2019)



Fuente: ibid. anterior.

Además, la comparación muestra una variación del éxito de proyectos presentados por legisladores y aprobados con y sin modificaciones bajo distintas configuraciones de la Cámara. Tal como muestra la Figura 8, en contextos de oficialismo minoritario, éste necesita negociar una mayor proporción de proyectos de ley y aceptar modificaciones. En cambio, en contextos de oficialismos mayoritarios aumenta considerablemente la proporción de proyectos con media sanción sin modificaciones de los oficialismos y se reduce significativamente el poder de agenda de la oposición.

Figura 8. Proyectos Aprobados de Legisladores Oficialistas y Opositores (Cámara de Diputados, 1999-2019)



Fuente: ibid. anterior.

Asimismo, en el Cuadro 1 puede observarse la diferente propensión de los oficialismos minoritarios a aceptar modificaciones para lograr la media sanción de los proyectos y con ello impactar en la productividad legislativa: la Cámara de diputados en 2015-2017 tuvo 5 veces más proyectos de ley aprobados con modificaciones por oficialismo y oposición que la Cámara 2009-2011. Ello sugiere que bajo presidencias minoritarias, el clivaje entre oficialismo y oposición tiende, efectivamente, a desdibujarse, pues esta es la condición para el éxito, siquiera en tasas menores, tanto del oficialismo como de la oposición.

Cuadro 1. Proyectos de Ley Aprobados, por Tipo de Legislador, Cámara de Diputados (1999-2019)

Período	Aprobados CON modif.	Oficialistas CON modif.	Oposición CON modif.	Aprobados SIN modif.	Oficialistas SIN modif.	Oposición SIN modif.
99-01	28	17	11	287	165	122
01-03	36	24	12	269	155	114
03-05	38	27	11	209	139	70
05-07	56	38	18	270	181	89
07-09	35	29	6	186	137	49
09-11	15	7	8	150	81	69
11-13	24	14	10	261	205	56
13-15	32	27	5	234	181	53
15-17	31	11	20	119	46	73
17-19	18	13	5	143	77	66
Total 99-19	313	207	106	2128	1367	761

Fuente: ibid. anterior.

¿Cambió, entonces, el funcionamiento del Congreso bajo la presidencia de Cambiemos, o se trata más bien de continuidad que de cambio? Las series históricas sobre el actual período democrático indican la existencia de ciertas continuidades de las cuales la dinámica del Congreso bajo la presidencia de Cambiemos sería una iteración más. Es cierto que las tasas de aprobación del actual Congreso han sido las más bajas desde 1983, pero también lo es que las tasas de los diputados cayeron en la mayoría de los casos de incremento de la fragmentación partidaria en la Cámara, y que las tasas del Ejecutivo han sido relativamente más bajas en presidencias minoritarias que en mayoritarias. Es cierto que las dificultades para consensuar agendas se han incrementado al punto de que las sesiones especiales sustituyeran por completo a las sesiones de tablas en la Cámara de Diputados, pero también lo es que la cantidad y la proporción de sesiones especiales fueron históricamente más frecuentes bajo presidencias minoritarias y de pluralidad. En el Congreso bajo la presidencia de Cambiemos, pues, no habría ocurrido nada diferente de lo que ocurrió antes en el Congreso bajo otras presidencias minoritarias o de pluralidad que convivieron con incrementos de la fragmentación partidaria en la Cámara de Diputados: se debilitaron los mecanismos para consensuar agendas y cayó la productividad legislativa.

Estas regularidades sugieren la pertinencia de atemperar la visión de la literatura sobre el Congreso argentino. El Congreso controlado eficazmente por los líderes partidarios provinciales y los presidentes, que establece agendas de manera consensuada y produce legislación a tasas sostenidas para el Ejecutivo y crecientes para los legisladores no es el Congreso que se puede encontrar cuando se combinan presidencias minoritarias o de pluralidad con alta fragmentación partidaria en la Cámara de Diputados. Cabría, entonces, siguiendo la lógica de Calvo (2014), añadir a la distinción que éste propone entre *Congresos de mayoría* y *Congresos de pluralidad* otra distinción que tome en cuenta la variación de la fragmentación partidaria como variable explicativa. Así, pues, podrían distinguirse los *Congresos con liderazgos centralizados*, típicos de presidencias mayoritarias o de presidencias de pluralidad con relativamente baja fragmentación partidaria, cuya dinámica de funcionamiento sería la consensuada en la literatura previa sobre el Congreso argentino, de los *Congresos con liderazgos descentralizados*, típicos de presidencias minoritarias o de presidencias de pluralidad con relativamente alta fragmentación partidaria, cuya dinámica de funcionamiento se caracterizaría – como la del Congreso bajo la presidencia de Cambiemos – por el debilitamiento de los mecanismos consensuales para el establecimiento de la agenda y por la caída de la productividad legislativa.

Conclusiones

El examen del desempeño del Congreso argentino bajo la presidencia de Cambiemos a la luz de las series históricas de datos correspondientes al actual período democrático indica que habría, en la presente experiencia, más continuidad que cambio. Pese a tratarse del primer gobierno estrictamente minoritario del período y a haber presidido, hasta ahora, sobre las tasas de éxito legislativo más bajas del período con los partidos menos disciplinados del período y con el colapso de los mecanismos consensuales para el establecimiento de la agenda, la presidencia de Cambiemos no es el primer gobierno minoritario desde 1983, ni es el primero bajo el cual caen significativamente las tasas de éxito ni el primero en cuyo mandato se reduce el recurso a los mecanismos consensuales de agenda. En ausencia de modificaciones en las reglas constitucionales, electorales y de gobierno de las Cámaras, una explicación posible de estas recurrencias es que desde Diciembre de 2015 se ha estado repitiendo una combinación acontecida con anterioridad: la combinación entre alta fragmentación partidaria en la Cámara de Diputados y una presidencia minoritaria o de pluralidad. Ha sido bajo tal combinación que se ha encontrado la mayoría de los casos de caídas en la productividad legislativa y en el recurso a mecanismos consensuales de agenda en el actual período democrático.

Pero aunque repetido, este patrón de caídas simultáneas en la productividad legislativa y en el recurso a mecanismos consensuales de agenda del cual el Congreso bajo la presidencia de Cambiemos sería un caso más difiere de la visión sobre la dinámica de funcionamiento del Congreso argentino consensuada en la literatura. La frecuencia con la que estos resultados coinciden con la citada combinación entre alta fragmentación partidaria en la Cámara de

Diputados y presidencias minoritarias o de pluralidad sugiere la pertinencia de distinguir dos tipos de Congreso en Argentina: el Congreso de liderazgos centralizados, en el cual partidos altamente disciplinados generan tasas relativamente altas y consistentes de éxito legislativo recurriendo a mecanismos consensuales en un contexto de relativamente baja fragmentación partidaria, que sería el Congreso identificado y descrito por la literatura previa; y el Congreso de liderazgos descentralizados, en el cual partidos menos disciplinados generan, en un contexto de mayor fragmentación partidaria, menor productividad legislativa utilizando en menor medida los mecanismos consensuales de agenda.

Se trata, sin embargo, de un hallazgo preliminar. Para determinar si puede sostenerse más rigurosamente restaría investigar, con un diseño metodológico causal y una estrategia de análisis de datos cuantitativa más sistemática, cuál es efectivamente la causa, o combinación de causas, que resulta en los cambios de funcionamiento del Congreso aquí identificados. A la variación de la fragmentación partidaria propuesta aquí como variable explicativa cabría agregar, como potenciales alternativas, la popularidad presidencial, el contexto económico, el ciclo electoral, el tamaño del partido presidencial, y la complejidad de la agenda. También sería pertinente introducir otras especificaciones para la variable dependiente del éxito legislativo – i.e. distintas formas de operacionalizar el contenido y, por consiguiente, el tamaño de la agenda. De sostenerse bajo tal diseño y especificaciones, podría argumentarse que la distinción aquí propuesta sería de utilidad para analizar el comportamiento legislativo en otros regímenes presidenciales con sistemas electorales proporcionales, pues en ellos sería teóricamente posible la variación entre congresos con liderazgos centralizados y baja fragmentación partidaria y congresos con liderazgos descentralizados y mayor fragmentación. Estas son las direcciones que apuntamos a explorar en el futuro.

Bibliografía

- BIEDA, Tomás (2015). El Control Parlamentario en la Argentina. *Revista PostData*, 20, 1: 185-219.
- BONVECCHI, Alejandro y LODOLA, Germán (2011). "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina". *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 41, 2, 179-206.
- BONVECCHI, Alejandro y ZELAZNIK, Javier (2012a). "Recursos de Gobierno y Funcionamiento del Presidencialismo en Argentina", en Jorge Lanzaro (Ed.), *Presidencialismo y Parlamentarismo Cara a Cara. Estudios sobre presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional* (pp. 139-170). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BONVECCHI Alejandro y ZELAZNIK Javier (2012b). "El Impacto del Poder de Decreto Presidencial sobre el Comportamiento Legislativo". En Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi, y Javier Zelaznik, (Eds.), *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y Estrategias* (pp. 141-170). Buenos Aires: Instituto Di Tella.
- BONVECCHI, Alejandro y ZELAZNIK Javier (2017). "Poder de Decreto Presidencial y Comportamiento Legislativo en Argentina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 26, 1, 111-130.
- BONVECCHI, Alejandro, CHERNY, Nicolás y CELLA, Lautaro (2018). *Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados*. Buenos Aires: CIPPEC, Documento de Políticas Públicas 200, Marzo 2018

CALVO, Ernesto (2014): *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina*, Cambridge: Cambridge University Press.

ETCHEMENDY, Sebastián y PALERMO Vicente (1998). Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1984-1995). *Desarrollo Económico*, 148: 559-590.

FERREIRA RUBIO, Delia, y GORETTI, Matteo (1996). "Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la Reforma Constitucional". *Desarrollo Económico*, 141, 443-474.

FERRETI, Natalia y MUSTAPIC, Ana María (2016). *De la Comisión de Labor Parlamentaria a las sesiones especiales. El Congreso argentino entre 2009 y 2015*. Mimeo.

GALVÁN, Facundo (2011). "¿El Sello Importa? El Rol Partidario de los Ejecutivos Nacionales y Provinciales a la Luz de las Listas Peronistas Disidentes (1989-2009)". *PostData*, 16, 1, 63-84.

GIBSON, Edward y CALVO, Ernesto (2001). "Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development*, 35, 3, 32-55.

JONES, Mark (1997a). "Evaluating Argentina's Presidential Democracy, 1983-1995". En Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America* (pp. 259-299). Cambridge: Cambridge University Press.

JONES, Mark (1997b). Federalism and the Number of Parties in the Argentine Congressional Elections". *Journal of Politics*, 59: 538-549.

JONES, Mark (1997c). Cupos de Género, Leyes Electorales, y Elección de Legisladoras en las Américas. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1: 57-72.

JONES, Mark (2001). "Political institutions and public policy in Argentina. An overview of the formation and execution of the national budget". En Stephan Haggard, and Mathew D. McCubbins (Eds.), *Presidents, parliaments, and policy*, ed. (pp.149-182). Cambridge: Cambridge University Press.

JONES, Mark (2002). "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp.147-184). Cambridge, Cambridge University Press.

JONES, Mark P., SAIEGH, Sebastián, SPILLER, Pablo, y TOMMASI, Mariano (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.

JONES, Mark y MICOZZI, Juan Pablo (2009). "Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis". *Journal of Politics in Latin America*, 1, 1, 67-96.

JONES, Mark y HWANG, Wonjae (2005). "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the US Congress". *American Journal of Political Science*, 49, 2, 267-282.

KIKUCHI, Hirokazo (2018). *Presidents versus Federalism in the National Legislative Process. The Argentine Senate in Comparative Perspective*. Londres: Palgrave.

LLANOS, Mariana (1998). El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). *Desarrollo Económico*, 151: 743-770.

LLANOS, Mariana (2002). *Privatization and Democracy in Argentina. An Analysis of President-Congress Relations*. Londres: Palgrave.

MARX, Jutta et al. (2007). *Las Legisladoras. Cupos de Género y Política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires. Siglo XXI.

MORGENSTERN, Scott (2004). *Patterns of Legislative Politics: Roll Call Voting in the United States and Latin America's Southern Cone*. Cambridge: Cambridge University Press.

MUSTAPIC, Ana María (2000). "Oficialistas y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico*, 156, 571-595.

MUSTAPIC, Ana María (2002). "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp.23-47). Cambridge, Cambridge University Press.

MUSTAPIC, Ana María y FERRETI, Natalia (1995). *El Veto Presidencial*. Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella-Working Paper 14.

MUSTAPIC, Ana María y LLANOS, Mariana (2006). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Politeia.

RODRÍGUEZ, Jesús y BONVECCHI, Alejandro (2006). El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004). *Desarrollo Económico*, 180: 487-521.

¹ Numerosos trabajos se ocupan de otros aspectos que no son la organización y el funcionamiento del Congreso, tales como la representación femenina (Jones 1997; Marx et al. 2007), el control parlamentario (Mustapic y Llanos 2006; Bieda 2015) y las políticas públicas (Etchemendy y Palermo 1997; Llanos 1998, 2002; Rodríguez y Bonvecchi 2006).

² Esta división comenzó en 2004, con la separación entre el Bloque Justicialista – luego denominado Peronismo Federal – liderado por el ex presidente Eduardo Duhalde y el Frente para la Victoria liderado por el entonces presidente Néstor Kirchner, y se profundizó en 2013 con la escisión del Frente Renovador liderado por Sergio Massa de las filas del Frente para la Victoria liderado por Cristina Fernández de Kirchner. Parte del Bloque Justicialista de 2004 permaneció en el Peronismo Federal y retomó su nombre original en 2016, mientras otros confluyeron con los disidentes del Frente para la Victoria en el Frente Renovador; parte del bloque del Frente para la Victoria pasó en 2016 al Bloque Justicialista. En la Cámara de Diputados de 2015-2017, el Frente para la Victoria tuvo 81 miembros (31.5% de la Cámara), el Frente Renovador 37 (14.3%) y el Bloque Justicialista 17 (6.6%); el bloque de Cambiemos tuvo 91 (35%).

³ Dado que algunos proyectos enviados en el último período podrían ser todavía sancionados en los siguientes años la tasa de sanción para el último período puede estar subestimada.