

Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia*

GUIDO MOSCOSO

Universidad de Buenos Aires, Argentina

guidomoscoso@yahoo.com.ar

I. Introducción

El período democrático inaugurado a comienzos de la década del ochenta en Argentina estimuló el desarrollo de una vasta literatura politológica en torno a la transición y consolidación de la democracia. En este contexto, los estudios e investigaciones relacionados al Poder Legislativo argentino han aumentado considerablemente, constituyéndose en un tema de investigación recurrente. Hasta el momento tenemos conocimientos sobre diversas y variadas cuestiones vinculadas al Congreso de nuestro país que ponen de manifiesto la importancia de la política legislativa para los procesos democráticos.

No obstante, todavía son pocos los estudios que intentan sintetizar y relacionar los distintos hallazgos y análisis realizados sobre el Legislativo argentino. A 30 años del regreso de la democracia, el presente trabajo busca analizar la *performance* del Poder Legislativo argentino atendiendo a tres de sus funciones señaladas como centrales por la literatura especializada: representar, legislar y controlar. De tal forma, a modo de balance, se buscará reseñar las principales investigaciones empíricas sobre política legislativa argentina para dar cuenta de cómo ha funcionado tanto el Congreso como sus legisladores, y especialmente cuál ha sido su relación con el Ejecutivo.

El trabajo se estructurará en seis apartados. Primero, esta introducción, en donde se enumeran pautas generales. Segundo, una evaluación de la función representativa del Legislativo argentino desde dos perspectivas: la oferta y la demanda de representación. Tercero, el estudio de la producción

* Una versión anterior del trabajo se presentó en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013. El autor agradece los comentarios de un evaluador anónimo.

legislativa en el Congreso, atendiendo al éxito legislativo del Ejecutivo y a la participación del Legislativo sobre las leyes sancionadas. Cuarto, el desarrollo del control parlamentario a la luz de los pedidos de informes, los pedidos de interpelación y los informes del jefe de Gabinete de Ministros. Quinto, la discusión de los resultados obtenidos para llegar a una caracterización general del Congreso argentino. Por último, se harán algunos comentarios finales.

II. Representar

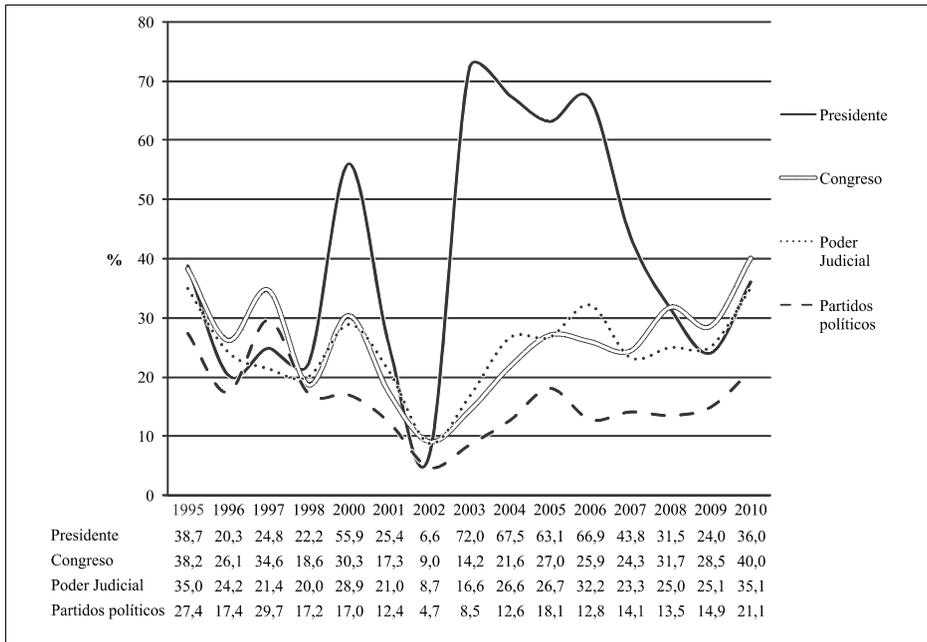
La función representativa del Congreso —entendiendo a la representación política como un fenómeno complejo de múltiples aristas (Pitkin, 1985)— puede analizarse desde al menos dos perspectivas complementarias. Por un lado, desde la perspectiva de la demanda de representación, es decir, cómo los representados evalúan y valoran a sus representantes; y por otro lado, desde la perspectiva de la oferta de representación, esto es, cómo los representantes conciben su tarea legislativa frente a sus representados. Ambas perspectivas, la de la oferta y la de la demanda, permiten observar a la representación como una relación entre intereses y resultados (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 8). Consecuentemente, este abordaje hace parcialmente posible indagar hasta qué punto el Congreso es valorado positivamente por su desempeño (*accountability*) y de qué forma actúan los legisladores en relación a las preferencias de sus representados (*responsiveness*).

Comencemos por considerar la demanda de representación. Para tal fin, se tomará como principal indicador la confianza de los ciudadanos en las principales instituciones políticas, entre ellas el Congreso, provisto por Latinobarómetro¹. Se presupone que a mayor confianza, mejor será la evaluación y valoración. El Gráfico 1 muestra que, exceptuando al presidente, la confianza en las instituciones políticas es baja: a lo largo de la serie histórica tanto el Congreso, el Poder Judicial como los partidos políticos no superan la barrera del 40 por ciento. El Poder Ejecutivo, por el contrario, alterna momentos de baja confianza, con valores similares a los reseñados previamente, con períodos de mayor confianza, superando el 50 por ciento. A pesar de estas diferencias, la crisis de 2001 generó un impacto significativo: en la medición de 2002 ninguna institución política alcanzó los 10 puntos de confianza.

¹ Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que realiza anualmente alrededor de 19.000 encuestas en 18 países de América Latina representando a más de 400 millones de habitantes. Para más información véase: www.latinobarometro.org.

Gráfico 1

Confianza en las principales instituciones políticas en Argentina, 1995-2010



Pregunta: por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene Ud. en...?. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...?

Fuente: elaboración propia en base a Latinobarómetro (www.latinobarometro.org). Estudios 1995, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

El Congreso, particularmente, presenta un promedio de confianza cercano al 25 por ciento. Es decir, que para el período reseñado, en promedio, solo 1 de cada 4 consultados manifestó tener mucha o algo de confianza en el Legislativo argentino². Por otro lado, al mirar la evolución del indicador en la serie temporal se detectan dos tendencias cuya bisagra parece ser la crisis de 2001. Una tendencia descendente, entre 1995 y 2002, donde la confianza pasó del 38 al 9 por ciento; y una tendencia ascendente, entre

² En función de otras investigaciones, estas tendencias del período 1995-2010 no parecen ser muy distintas a la de períodos previos. Según Mora y Araujo (2011: 20), “la valoración de las principales instituciones del Estado —Congreso, sistema representativo, Justicia, fuerzas de seguridad— se mantuvo estable, de manera negativa, desde 1983”.

2002 y 2010, año este último que presenta el mayor registro de la serie, el 40 por ciento. De esta forma, la valoración que los ciudadanos hacen del Congreso argentino es muy modesta, lo cual nos hablaría de una baja calidad representativa desde la perspectiva de la demanda.

No obstante, el Congreso argentino parece estar por encima del promedio de evaluación de la región y del Congreso norteamericano, en lo que a confianza se refiere. Por ejemplo, según una investigación de la consultora Gallup, en 2008 tan solo el 12 por ciento de los consultados norteamericanos dijo tener confianza en el Poder Legislativo (Jones, citado en Calvo, 2013). A nivel regional, según el estudio de Latinobarómetro correspondiente al año 2010, el promedio de confianza en América Latina para los congresos es del 35 por ciento, mientras que el valor del Legislativo argentino llega al 40 por ciento. Dicho porcentaje lo ubicaría como el séptimo Congreso más valorado en la región³. Las distintas reglas electorales para elegir a los legisladores podrían explicar buena parte de la variabilidad de las evaluaciones que los latinoamericanos realizan de sus parlamentos (Renno, 2011).

Con respecto a la perspectiva de la oferta de representación, esto es, cómo los representantes conciben su tarea legislativa, es interesante evaluar hasta qué punto los legisladores pretenden representar los intereses de su propio electorado y de qué forma lo realizan. Un posible primer abordaje a esta problemática podría ser desde lo perceptual, analizando qué manifiestan los propios miembros de las legislaturas sobre esta cuestión. Para tal fin, se tomará como principal indicador la importancia asignada por los diputados nacionales a conseguir recursos para sus distritos electorales⁴, provisto por el Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina⁵.

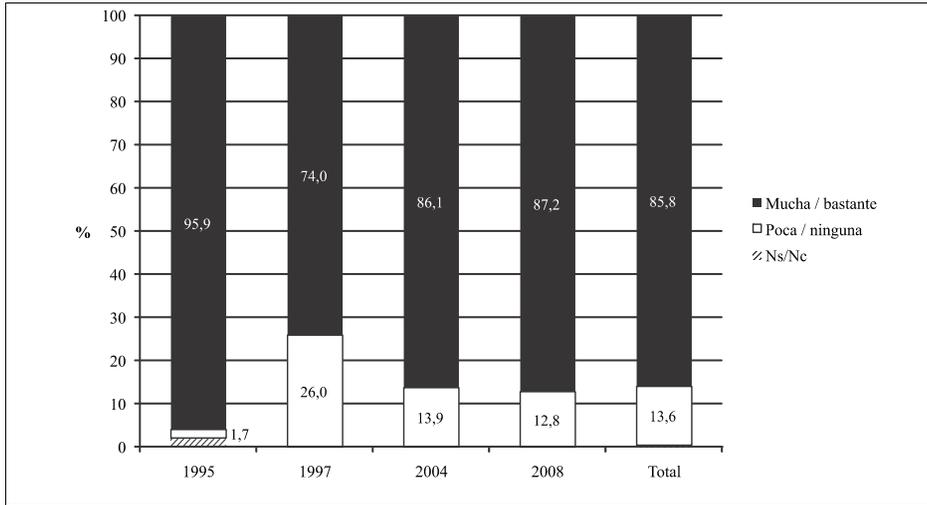
³ De mayor a menor confianza, se ubican: Uruguay, 64,4 por ciento; Venezuela, 50,6 por ciento; Costa Rica, 47,9 por ciento; Brasil, 45,5 por ciento; Honduras, 41,9 por ciento; Chile, 41,6 por ciento; Argentina, 40,0 por ciento; Panamá, 38,3 por ciento; Colombia, 33,1 por ciento; República Dominicana, 32,4 por ciento; Bolivia, 30,1 por ciento; México, 30,1 por ciento; Paraguay, 29,3 por ciento; El Salvador, 26,3 por ciento; Ecuador, 24,0 por ciento; Nicaragua, 22,6 por ciento; Guatemala, 18,2 por ciento; y Perú, 14,4 por ciento (Latinobarómetro).

⁴ Si bien los mandatos de los diputados son nacionales, se eligen por circunscripciones geográficamente definidas, las provincias. Es este último componente al cual se refiere este trabajo al hablar alternativamente de distrito electoral o electorado provincial.

⁵ El Observatorio de Élités Parlamentarias de América Latina es un centro de información y difusión de los principales resultados de la investigación que tiene objetivo central conocer las actitudes, opiniones y valores de la elite parlamentaria latinoamericana, como un factor clave para determinar y evaluar la calidad de la democracia en América Latina. Para más información véase: americo.usal.es/oir/elites.

Gráfico 2

Importancia asignada por los diputados nacionales a conseguir recursos para su electorado provincial, 1995-2008



Pregunta: ¿Qué grado de importancia, mucha, bastante, poca o ninguna, concede Ud., durante el desarrollo de su labor parlamentaria, a conseguir recursos para su Provincia? Fuente: elaboración propia en base a Élités Parlamentarias de América Latina (PELA) (americo.usal.es/oir/elites). Estudios: 05, 06, 51 y 67: Argentina.

El Gráfico 2 demuestra la importancia que le dan los legisladores argentinos a la representación efectiva de sus electorados. En los 4 años reseñados, al menos 3 de cada 4 diputados entrevistados manifiestan que conseguir recursos para sus provincias es muy o bastante importante dentro de sus tareas legislativas. El caso de los diputados argentinos se encuentra cerca del promedio latinoamericano del citado indicador. Según el Observatorio de Élités Parlamentarias de América Latina la importancia que le otorgan los diputados a los territorios por los que han sido elegidos es muy alta, cercana al 85 por ciento⁶. La representación territorial, claramente, es un elemento presente en el imaginario de los legisladores latinoamericanos.

⁶ De mayor a menor importancia, se ubican: Venezuela, 99,1 por ciento; Panamá, 97,0 por ciento; Paraguay, 96,0 por ciento; Honduras, 93,6 por ciento; Chile, 92,8 por ciento; Brasil, 91,0 por ciento; Colombia, 89,9 por ciento; Bolivia, 89,4 por ciento; México, 88,6 por ciento; Nicaragua, 88,2 por ciento; Argentina, 85,8 por ciento; República Dominicana, 82,1 por ciento; Guatemala, 78,6 por ciento; Uruguay, 78,1 por ciento; El Salvador, 74,4 por ciento; Costa Rica, 71,7 por ciento; y Ecuador, 54,0 por ciento.

Según un estudio de Marenghi (2011), en donde se analizan los casos de Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay, los legisladores son más propensos al “particularismo territorial” en la medida que sean poco experimentados en la arena legislativa, que provengan de distritos de baja magnitud y periféricos, y que pertenezcan a partidos carentes de estructuras centralizadas.

Otro abordaje posible frente a la problemática de la representación desde la perspectiva de la oferta es analizar no las actitudes de los legisladores, sino directamente cuáles son sus comportamientos durante su labor legislativa. Tomando como referencia los proyectos de ley sancionados entre 1999 y 2007 —bajo las presidencias de De la Rúa, Duhalde y Kirchner— Bonvecchi y Mustapic (2011) muestran que casi el 65 por ciento de las leyes sancionadas por iniciativa del Congreso (diputados y senadores) son de alcance regional o sectorial⁷, mientras que cerca del 90 por ciento de las sancionadas por iniciativa del Ejecutivo son de carácter nacional. Según los autores, como se retomará en la siguiente sección, esto pone en evidencia una doble agenda legislativa: un presidente focalizado en proyectos de mayor alcance, respondiendo a su electorado nacional, y un Congreso especializado en iniciativas de bajo alcance, preocupado por atender a los electorados provinciales.

Asimismo, la defensa por parte de los legisladores de intereses provinciales o sectoriales puede verse en las negociaciones con el Ejecutivo para aprobar su agenda de gobierno. Según Zelaznik (2012), los trámites legislativos más lentos tienen lugar justamente cuando los proyectos del presidente interfieren en dichos intereses. Por ejemplo, en las privatizaciones durante los años 90, las negociaciones por el presupuesto, la creación y modificación de impuestos, las reformas previsionales, entre otras.

En sintonía con esta argumentación, Micozzi (2009) sostiene que la presentación de proyectos legislativos de alcance regional está relacionada con la trayectoria y la ambición política de los legisladores. Analizando no solo proyectos de ley, sino también proyectos de resolución y declaración presentados por los diputados nacionales entre 1983 y 2007, se demuestra que tanto legisladores que previamente fueron intendentes como diputados que aspiraron a serlo, han presentado una mayor proporción de proyectos específicamente dirigidos hacia sus distritos. Evidentemente, tanto desde lo perceptual como desde lo fáctico, la representación territorial es un componente distintivo del Congreso argentino.

⁷ Un proyecto fue clasificado como local o sectorial cuando estuviese orientado a “satisfacer intereses de gobiernos o actores económicos o sociales de niveles provinciales o municipales” (Bonvecchi y Mustapic, 2011: 312).

III. Legislar

La presente sección pretende indagar la *performance* del Congreso argentino en cuanto a su función legislativa, es decir, en qué medida la legislatura ha sido capaz de “redactar, proponer, estudiar, consensuar y aprobar” (Orlandi, 1998: 91) legislación.

Durante los últimos 30 años el análisis de la función legislativa de los congresos latinoamericanos en general, y el caso argentino en particular, ha oscilado en torno a dos grandes polos. Por un lado, los legislativos en América Latina se presentan como “sellos de goma” o “escribanías” del Ejecutivo, que aprueban sin ningún control la totalidad de las iniciativas presidenciales. Por otro lado, son vistos como cuerpos obstruccionistas, dedicados a bloquear cualquier iniciativa presidencial, generando inmovilidad.

No obstante, a partir del significativo crecimiento de las investigaciones vinculadas a las instituciones políticas latinoamericanas experimentado durante la década del noventa (Jones, 2002), el rol del Legislativo fue revitalizado. A partir de una serie de estudios (Cox y Morgenstern, 2001; Morgenstern y Nacif, 2002), se comenzó a catalogar a las legislaturas latinoamericanas, y a la argentina, como reactivas, en donde el rol de los congresos tiene que ver con la capacidad condicionar, o directamente rechazar, la agenda de gobierno del Ejecutivo⁸. La novedad de este enfoque radica en que no se coloca a las legislaturas en un lugar marginal o disfuncional (García Montero, 2007). Por el contrario, la estrategia presidencial de gobierno es un resultado directo del tipo de legislatura presente en un momento determinado.

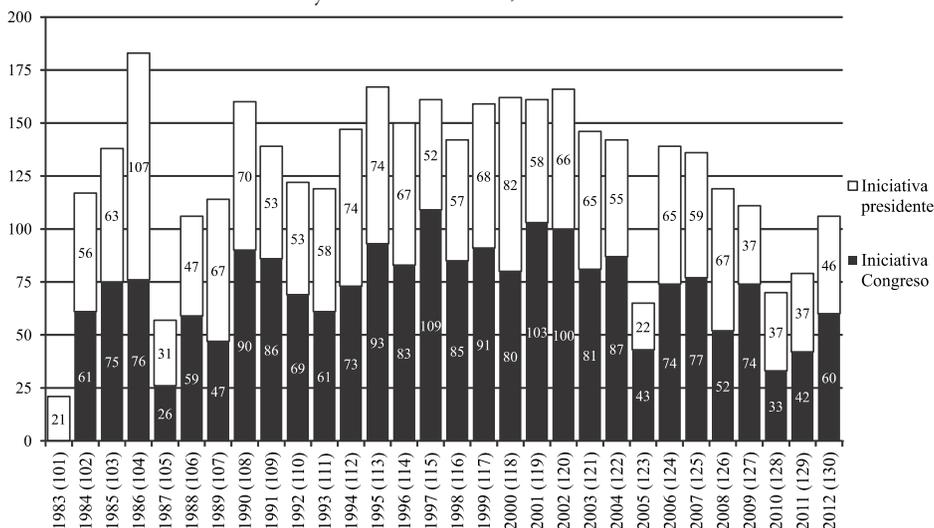
Sin embargo, no todos los analistas piensan a los congresos latinoamericanos como reactivos. Puntualmente en el caso de Argentina, en el marco de un creciente interés por estudiar la política legislativa (Moscoso, 2012), distintos trabajos han puesto de manifiesto la complejidad del Congreso Nacional, otorgándole un tinte más constructivo y proactivo (Etchemendy y Palermo, 1998; Eaton, 2002; Llanos, 2002; García Montero, 2007; Alemán y Calvo, 2008; Alemán y Calvo, 2010; García Montero y Alcántara Sáez, 2011; Calvo, 2013).

Ahora bien, ¿qué podemos decir del Congreso argentino? ¿Es un “sello de goma” del presidente o un factor de bloqueo al servicio de la oposición? ¿Tiene un rol preponderante al momento de generar políticas públicas o es

⁸ Según Cox y Morgenstern (2001), las legislaturas pueden adoptar tres modalidades o tipos. En la modalidad generativa, propia de formas de gobierno parlamentarias, las legislaturas se distinguen por formar y remover gobiernos. El tipo proactivo, característico del Congreso de Estados Unidos, es aquel en donde las legislaturas juegan un rol central en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, iniciando y sancionando sus propios proyectos. En la modalidad reactiva las asambleas cumplen el rol de vetar o modificar las iniciativas del Ejecutivo.

un actor institucional marginal? Una primera respuesta puede encontrarse al analizar la producción legislativa desde 1983, atendiendo a las leyes sancionadas en el Congreso.

Gráfico 3
Leyes sancionadas, 1983-2012



Nota: la baja productividad registrada en 1983 se debe a que el Congreso comenzó a funcionar en diciembre de ese año.

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Información Parlamentaria; y Bonvecchi y Zelaznik (2011: 159).

El análisis del Gráfico 3 brinda algunas pautas para caracterizar la función legislativa del Congreso y su relación con el Ejecutivo. En primer lugar, buena parte de la legislación sancionada corresponde a iniciativas del Legislativo. Del total de legislación sancionada, el 55 por ciento fue a instancias de proyectos presentados por los propios legisladores. De hecho, en 22 períodos legislativos la mayoría de las leyes sancionadas tuvo origen en el Congreso. De esta forma, el Congreso no parece una escribanía, en la medida que logra sancionar sus propios proyectos, incluso en momentos de gobierno unificado, donde el presidente cuenta con mayoría propia en ambas Cámaras (ver Anexo); y tampoco parece ser un cuerpo obstruccionista, en tanto los presidentes logran sancionar sus propios proyectos, incluso en las instancias de gobierno dividido, donde el Ejecutivo no posee mayorías en el Congreso (ver Anexo).

No obstante, como señala la literatura especializada (Ferreira Rubio y Goretti, 1996; Zelaznik, 2011), desde fines de la década del ochenta se observa un creciente uso por parte de los presidentes de su capacidad de legislar de manera unilateral mediante decretos de necesidad y urgencia (DNU). Según un estudio reciente, los DNU se han convertido en una herramienta habitual con la que cuenta el Ejecutivo para llevar adelante su agenda de gobierno, pero no tanto como un mecanismo de usurpación del Ejecutivo en las competencias de la legislatura, sino como una delegación de esta última para con el presidente (Bonvecchi y Zelaznik, 2012). Utilizando el índice de uso de decreto se demuestra que Duhalde y Kirchner fueron los presidentes que más recurrieron a los DNU, mientras que Alfonsín y Fernández de Kirchner (de aquí en más CFK) los que menos⁹.

Asimismo, otros indicios para responder a los interrogantes previamente planteados pueden surgir al analizar la participación legislativa del Congreso y el éxito legislativo del presidente durante las presidencias comprendidas entre 1983 y 2011 que duraron más de un año: Alfonsín (UCR), Menem (PJ), De la Rúa (Alianza), Duhalde (PJ), Kirchner (PJ-FpV) y CFK (PJ-FpV)¹⁰. A la luz de ambos indicadores reflejados en el Gráfico 4 —al menos desde un enfoque cuantitativo— es posible evaluar cuán reactivo o proactivo ha sido el Poder Legislativo argentino.

Primeramente, la serie histórica deja en claro la importante participación del Legislativo argentino sobre la legislación total aprobada¹¹. En 6 de los 7 períodos considerados¹², más del 50 por ciento de las leyes sancionadas tuvieron origen en el Congreso. Solamente durante la presidencia de Alfonsín, en un contexto de gobierno dividido (ver Anexo), el Legislativo no pasó la barrera del 50 por ciento. Incluso, durante las presidencias de

⁹ No obstante, no solamente hay que considerar el uso de los DNU en términos cuantitativos, sino también analizar para qué fueron utilizados. Como destacan Jones y Micozzi (2011: 57), “Néstor Kirchner utilizó el recurso de los DNU primordialmente para cambiar el destino de partidas presupuestarias, alterar organismos de la administración pública y reorganizar las fuerzas de seguridad; su esposa instrumentó por este medio medidas de muy alta visibilidad, como la Asignación Universal por Hijo (y sus modificaciones), la remoción del director del Banco Central, el Fondo del Bicentenario y la disolución de la Oncaa”.

¹⁰ El éxito legislativo es una tasa que mide la cantidad de proyectos que se convierten en ley según la rama de gobierno que los ha iniciado, en este caso el Ejecutivo. La participación legislativa es la proporción de proyectos aprobados a instancias del Legislativo o del Ejecutivo sobre la legislación total sancionada, en este caso en relación al Congreso.

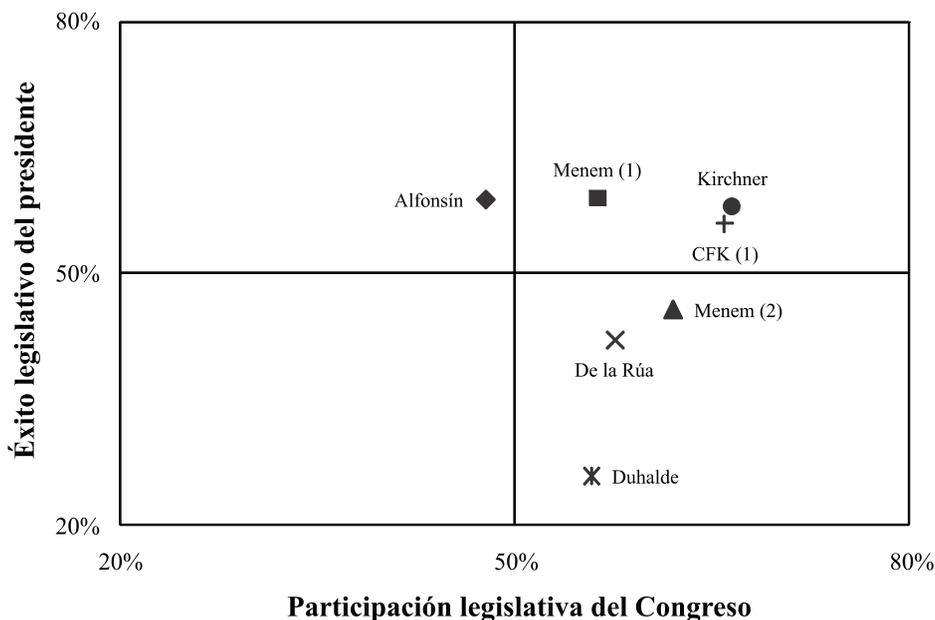
¹¹ Esta participación legislativa es también significativa en términos comparados. Según García Montero (2007), la participación legislativa del Congreso argentino es superior a la de buena parte de los países de América Latina, a saber: Honduras, Uruguay, Bolivia, Chile, México, Colombia y Panamá.

¹² Si bien se reseñan 6 presidencias, se consideran 7 períodos en función de los dos gobiernos de Menem.

Kirchner y CFK la participación legislativa del Congreso llegó casi al 60 por ciento. No obstante, esta información no nos permite discriminar la relevancia de esta legislación aprobada. Podría suceder que el Congreso tuviera una alta participación en legislación poco relevante. En este sentido, distintos trabajos (Mustapic, 2000, 2002; Bonvecchi y Mustapic, 2012) sostienen que si bien el Congreso puede controlar la agenda legislativa en términos de su importante participación sobre el total de leyes sancionadas, los temas propuestos por los legisladores no compiten con la agenda gubernamental presidencial. De esta forma, mientras el Ejecutivo se encarga de las grandes cuestiones nacionales, los legisladores se ocupan de satisfacer intereses regionales o sectoriales mediante “microiniciativas”. En esta división del trabajo legislativo entonces, las políticas de gobierno son iniciadas por el presidente y no por los legisladores.

Gráfico 4

Éxito legislativo del presidente y participación legislativa del Congreso según presidencia, 1983-2011



Nota: en el caso del éxito legislativo del presidente no se computan los proyectos sancionados una vez finalizados los mandatos presidenciales.

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Información Parlamentaria.

En segundo lugar, el Gráfico 4 evidencia la convivencia entre presidentes fuertes que pueden aprobar más del 50 por ciento de sus proyectos y presidentes más débiles, que no alcanzan dicha *performance*. Vale la pena aclarar que las iniciativas que no fueron sancionadas no necesariamente indican el rechazo del Congreso, por el contrario muestran que los proyectos del Ejecutivo no llegaron a ser tratados¹³. En el primer grupo aparecen: la primera presidencia de Menem, Alfonsín, Kirchner y CFK; en el segundo, Duhalde, De la Rúa y el segundo mandato de Menem. En el caso de los gobiernos de Menem, resulta interesante ver cómo frente a un mismo contexto partidario-institucional, el mismo presidente con mayorías partidarias en ambas Cámaras (ver Anexo), el éxito legislativo es distinto. Según Alemán y Calvo (2008), una de las variables que mejor explica la aprobación de los proyectos del Ejecutivo es la popularidad del presidente. Cuanto mayor es la imagen presidencial en la opinión pública, mayor es el éxito legislativo del Ejecutivo, incluso en contextos de gobierno dividido. Entonces, la dispar *performance* legislativa de Menem podría entenderse a partir de las variaciones en su popularidad¹⁴.

El éxito legislativo del presidente, al igual que la participación legislativa, no distingue la jerarquía de los proyectos. Podría suceder que el Ejecutivo sí lograra sancionar sus proyectos de agenda, esto es, aquellos que verdaderamente le importan, pero que sin embargo su éxito legislativo, al considerar el conjunto total de leyes, fuera bajo. También podría darse a la inversa: el éxito general del presidente es alto, pero sus leyes de agenda no reciben tratamiento. En este sentido, en una investigación reciente, Zelaznik (2012) demuestra que la tasa de aprobación de los proyectos de la agenda presidencial¹⁵ de los gobiernos peronistas es alta: 53,5 para Menem (considerando ambos períodos), 81,9 para Kirchner y 74,2 para CFK. De esta forma, coincidirían, aunque con matices, el éxito legislativo general con el éxito legislativo de agenda.

¹³ Los rechazos en el Congreso argentino son una rara avis. “Sólo tres proyectos de ley presentados por el Ejecutivo han sido rechazados por el Congreso desde 1983: la Ley de Reordenamiento Sindical propuesta por el presidente Alfonsín en 1984; el Impuesto al Excedente Primario de las Empresas (IEPE) propuesto por el Presidente Menem en 1992 y la ratificación de la Resolución 125 sobre impuestos a las exportaciones agropecuarias propuesta por Fernández de Kirchner en 2008” (Bonvecchi y Mustapic, 2011: 315).

¹⁴ De hecho, mientras que durante los primeros años de su primera presidencia Menem mantenía una imagen positiva alta cercana al 70 por ciento, luego en su segundo mandato su popularidad cayó a menos del 25 por ciento (Zelaznik, 2012: 104).

¹⁵ Según el autor, “la idea de agenda trata de capturar un conjunto de políticas que define las principales iniciativas del gobierno en un conjunto de áreas económico-sociales y que expresa la orientación general del gobierno. (...) Ello incluye iniciativas en siete áreas de política pública: a) empresas públicas (...); b) legislación previsional (...); c) legislación laboral (...); d) legislación impositiva (...); e) presupuesto (...); f) educación (...); y g) económicas” (Zelaznik, 2012: 77).

Por otro lado, podría argumentarse que como indicador el éxito legislativo del presidente no logra medir si efectivamente el Congreso aprueba sin modificaciones lo que el Ejecutivo originalmente buscaba a través de sus proyectos. Esto es, el éxito poco nos dice sobre el contenido de los proyectos finalmente sancionados, y las posibles modificaciones introducidas por el Congreso en este proceso (Bonvecchi y Zelaznik, 2011). Con esta inquietud, los citados autores analizaron el conjunto de leyes sancionadas a instancias del Ejecutivo entre 1999 y 2007, dejando en evidencia que los presidentes han sabido controlar férreamente el contenido de sus iniciativas¹⁶. Los presidentes argentinos, entonces, no solo serían exitosos con sus agendas de gobierno en términos de lograr aprobarlas, sino también en términos de sus contenidos.

Al considerar conjuntamente los dos indicadores reseñados, tanto el éxito como la participación, puede observarse que salvo de la presidencia de Alfonsín, el resto de las gestiones presidenciales se posicionan en dos cuadrantes. Por un lado, el cuadrante superior derecho donde conviven legislaturas proactivas con una incidencia considerable en la legislación aprobada y presidentes fuertes que pueden imponer buena parte de su agenda legislativa. Aquí parecería darse un escenario de negociación y/o cooperación entre ambas ramas de gobierno, en sintonía con el postulado de la doble agenda legislativa (Bonvecchi y Mustapic, 2011). Por el otro, el cuadrante inferior derecho marcaría un escenario de protagonismo del Legislativo, con un Congreso obstruccionista capaz de participar ampliamente de la sanción de proyectos frente a Ejecutivos más debilitados. El protagonismo más fuerte del Ejecutivo en sintonía con un Congreso menos participativo, cuadrante superior izquierdo, donde se posiciona la presidencia de Alfonsín, parecería ser un caso desviado sujeto a distintas interpretaciones¹⁷.

En resumen, podría decirse que si bien el Congreso argentino es visto como reactivo por buena parte de la literatura especializada, en trabajos más recientes se incorporan ciertos indicios de proactividad que revitalizan el rol del Congreso Nacional en su función legislativa. En tal sentido, la evidencia aquí presentada nos muestra una suerte de convivencia entre presidentes fuertes y legislaturas más activas.

¹⁶ Bonvecchi y Zelaznik (2011) utilizan dos indicadores para medir la influencia del Congreso sobre los proyectos del Ejecutivo: una escala cualitativa y el *Legislative Input Score*.

¹⁷ El alto éxito legislativo de Alfonsín podría entenderse a partir de su liderazgo y la importancia de su figura como presidente democrático luego del proceso militar, independientemente de no haber contado con mayoría propia en el Senado. La baja participación del Congreso, en cambio, sí podría pensarse a partir de las distintas distribuciones partidarias en las Cámaras que hicieron más dificultoso el trámite legislativo (ver Anexo) (Alemán y Calvo, 2010).

IV. Controlar

Finalmente, le toca el turno a una función poco investigada del Congreso argentino, su capacidad de controlar¹⁸. Aquí se entenderá al control parlamentario como un “actividad que lleva adelante el Poder Legislativo para fiscalizar al Ejecutivo y la burocracia” (Llanos y Mustapic, 2006: 17); actividad que tiene su fundamento en la necesidad de que las instituciones gubernamentales rindan cuentas de sus actos para evitar, por ejemplo, abusos de poder que no estén en sintonía con la búsqueda del bien público. En tal sentido, el control parlamentario es un tipo de *accountability* horizontal, entre los mismos organismos estatales (O’Donnell, 1998). El Legislativo, entonces, es el encargado de monitorear “horizontalmente” al Ejecutivo a través de distintos mecanismos, actuando como una suerte de “patrulla policial”, fiscalizando activamente, o como una “alarma de incendio”, solo respondiendo frente a posibles amenazas (McCubbins y Schwartz, en Llanos y Mustapic, 2006).

Particularmente, se prestará atención a tres indicadores de esta forma en la cual el Congreso realiza el seguimiento de las decisiones tomadas: los pedidos de informes, los pedidos de interpelación y los informes del jefe de Gabinete de Ministros. Estos tres mecanismos de control *ex post* pretenden reducir las asimetrías de información entre ambas ramas de gobierno para permitirle al Congreso señalar o sancionar algún comportamiento inapropiado. Sin dudas, el control parlamentario no se agota en estos tres mecanismos, existen otras herramientas como la investigación y monitoreo, y la designación y desplazamiento de funcionarios. Asimismo, dichos recursos, especialmente los pedidos de informes, no son únicamente instancias de control, también pueden ser utilizados como insumos para la elaboración de propuestas legislativas. No obstante, al ser los mecanismos más empleados por los legisladores, son de gran utilidad para identificar ciertos patrones de control parlamentario en Argentina.

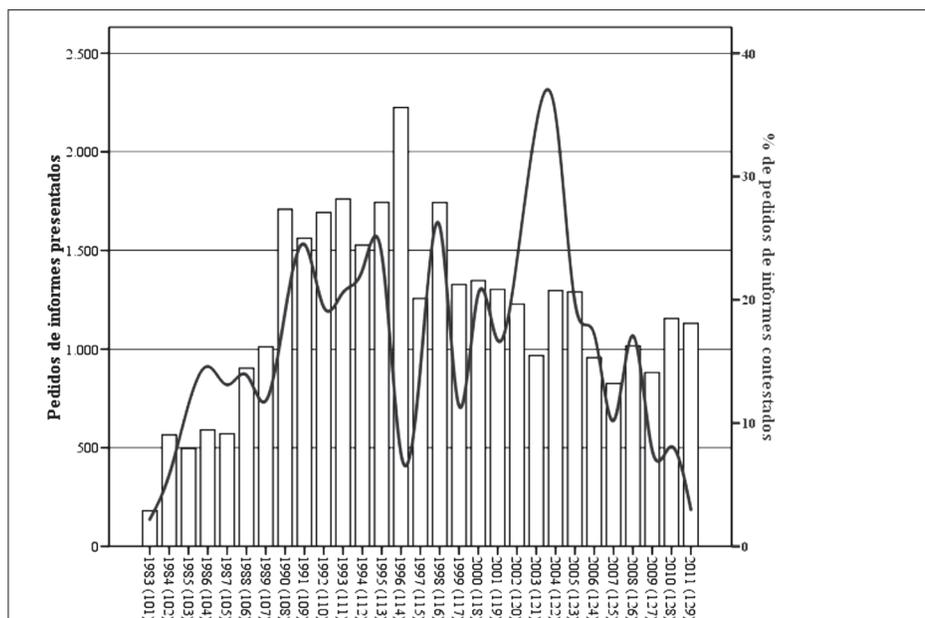
Según la bibliografía especializada (Llanos y Mustapic, 2006; Morgenstern y Manzetti, 2003), el control parlamentario depende de distintos factores tanto institucionales, partidarios como coyunturales. Una condición necesaria es la existencia de ciertos atributos constitucionales que establezcan modalidades de control. Con estas facultades institucionales, el control parlamentario sería más efectivo en la medida que se cumplieran una serie de requisitos. Desde lo contextual, una democracia de larga data sin interrupciones, a la vez que una opinión pública preocupada y movilizad. A nivel partidario, el control puede verse favorecido tanto cuando la opo-

¹⁸ Según Moscoso (2012), solamente el 6,3 por ciento de los estudios publicados en revistas especializadas y libros académicos sobre política legislativa argentina entre 1983 y 2010 corresponden a la temática del control parlamentario.

sición al Ejecutivo se encuentre más cohesionada y menos fragmentada, como cuando la mayoría legislativa sea distinta a la presidencial, en una configuración de gobierno dividido. Asimismo, legisladores más profesionalizados en su labor parlamentaria serían más capaces de controlar al Ejecutivo.

Gráfico 5

Pedidos de informes escritos presentados y contestados, 1983-2011.

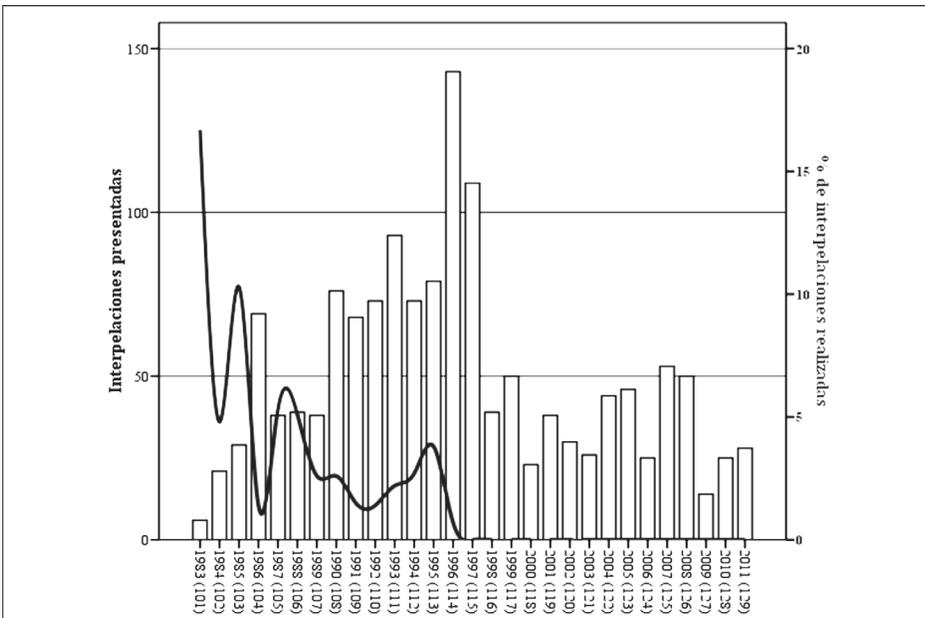


Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria y Molinelli, Palanza y Sin (1999: 510).

El Gráfico 5 da cuenta de los proyectos de resolución mediante los cuales los legisladores argentinos han pedido informes sobre el accionar del Ejecutivo y cuál ha sido la respuesta. Primeramente, puede observarse una gran cantidad de informes presentados. El promedio durante la serie histórica considerada arroja la cifra de más de 1000 proyectos presentados por período legislativo. El momento de mayor actividad se registró durante la década del noventa, donde llegaron a presentarse más de 1500 pedidos de informes por año. Como contrapartida, son pocos los pedidos que efec-

tivamente llegan a ser contestados. En el mejor de los casos, solo un tercio de los pedidos son contestados por el Ejecutivo (años 2003 y 2004), siendo 16,4 por ciento la media de respuesta para todo el período. Según Palanza (2006), los pedidos que no se contestan son justamente los más significativos y problemáticos para el Ejecutivo. De esta manera, los pedidos contestados son sobre cuestiones “menores”, mientras que las temáticas más delicadas no se canalizan institucionalmente, sino que se resuelven informalmente.

Gráfico 6
Pedidos de interpelación presentados y realizados, 1983-2011



Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria y Palanza (2006: 62).

Por su parte, las interpelecciones, en donde los legisladores pueden “hacer venir a su sala a los Ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime conveniente” (artículo 71, Constitución Nacional), presentan patrones similares a los de los pedidos de informes (Gráfico 6). Por un lado, los pedidos de interpelación son frecuentemente presentados, aunque en menor medida que los informes. Para toda la serie

histórica, el promedio es de casi 50 pedidos de interpelación por año. Nuevamente, la década del noventa fue el momento de mayor presentación, donde incluso durante el período legislativo correspondiente a 1996 se presentaron cerca de 150 proyectos. Por el otro, el porcentaje de pedidos de interpelaciones que finalmente se realizan es muy bajo. De hecho, desde 1997 en adelante no se realizaron interpelaciones.

Resumiendo, en cuanto a estos mecanismos de control parlamentario analizados podría afirmarse que hay mucha actividad, en tanto los legisladores presentan proyectos, pero pocas respuestas efectivas por parte del Ejecutivo. Para Palanza (2006), los legisladores argentinos inician una buena cantidad de acciones de control sobre el Ejecutivo, especialmente pedidos de informes, no con la expectativa de que efectivamente lleguen a ser consideradas, sino para potenciar sus carreras políticas. Consecuentemente, y en sintonía con legisladores poco profesionalizados (Jones et al., 2002), “la función de control es ejercida no para prevenir y corregir desviaciones en la implementación de políticas, sino para obtener recursos que servirán en transacciones que no necesariamente han de versar sobre los temas que inicialmente motivaron la acción de control” (Palanza, 2006: 55).

Ahora bien, ¿existe alguna relación entre el control parlamentario y las configuraciones partidarias en el Congreso? En cuanto al gobierno dividido, no parece haber diferencias significativas en el uso de informes e interpelaciones. Esto es, a contramano de los supuestos teóricos señalados al comenzar esta sección, durante períodos en los que el presidente no tenía mayoría en ambas Cámaras, no se presentaron más proyectos de control parlamentario. El promedio de informes e interpelaciones presentados durante períodos de gobierno dividido es más bajo que durante años de gobierno unificado. No obstante, sí parece haber relación entre el control parlamentario y la cohesión e integración de la oposición en el Congreso. En promedio, se evidencia una caída en la presentación de proyectos de pedidos de informes e interpelación a partir de la atomización de la oposición en ambas Cámaras legislativas luego de 2001 (ver Anexo).

Así como los pedidos de informes y las interpelaciones permiten ver cómo los legisladores desempeñan su función de control parlamentario, los informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso posibilitan analizar el control parlamentario desde la perspectiva del Poder Ejecutivo.

La Jefatura de Gabinete fue creada a partir de la reforma constitucional de 1994 para desconcentrar algunas funciones del presidente e introducir algún matiz semipresidencial en el diseño gubernamental argentino (De Luca, 2011). Particularmente, unas de las tareas del JGM es ser una suerte de enlace entre el Ejecutivo y el Congreso, para lo que debería presentar informes de gestión en forma mensual ante ambas Cámaras.

Tabla 1
Informes del Jefe de Gabinete de Ministros, 1995-2011

	Jefe de Gabinete de Ministros según presidencia									
	Menem		De la Rúa		Duhalde		Kirchner		CFK	
	Eduardo Bauzá	Jorge Rodríguez	Rodolfo Terragno	Chrystian Colombo	Jorge Capitanich	Alfredo Atanasof	Alberto Fernández	Sergio Massa	Anibal Fernández	Total informes (por año)
1995	4	--	--	--	--	--	--	--	--	4
1996	1	8	--	--	--	--	--	--	--	9
1997	--	9	--	--	--	--	--	--	--	9
1998	--	9	--	--	--	--	--	--	--	9
1999	--	9	--	--	--	--	--	--	--	9
2000	--	--	7	2	--	--	--	--	--	9
2001	--	--	--	2	--	--	--	--	--	2
2002	--	--	--	--	1	4	--	--	--	5
2003	--	--	--	--	--	--	3	--	--	3
2004	--	--	--	--	--	--	4	--	--	4
2005	--	--	--	--	--	--	2	--	--	2
2006	--	--	--	--	--	--	4	--	--	4
2007	--	--	--	--	--	--	3	--	--	3
2008	--	--	--	--	--	--	1	1	--	2
2009	--	--	--	--	--	--	--	--	2	2
2010	--	--	--	--	--	--	--	--	2	2
2011	--	--	--	--	--	--	--	--	1	1
Total informes (por JGM)	5	35	7	4	1	4	17	1	5	79
Meses de gestión	11	42	10	15	4	13	62	12	29	
Informes por mes	0,45	0,83	0,71	0,28	0,25	0,31	0,27	0,09	0,17	

Nota: Alberto Fernández fue JGM tanto de Néstor Kirchner como de Cristina Fernández de Kirchner.

Fuente: elaboración propia en base a Información Pública, Enlace Parlamentario, Jefatura de Gabinete de Ministros; y Zelaznik (2011: 295-302).

A partir de la Tabla 1 es posible dar cuenta de algunas regularidades en relación a los informes del JGM. En primer lugar, el incumplimiento de la periodicidad. Entre 1995 y 2001 solamente se presentaron 79 informes. Segundo, un marcado descenso en la presentación de los informes a partir de 2001. Se ha pasado de 9 informes por año entre 1996-2000, a menos de 5 en los años posteriores. Por último, el JGM que más informes presentó en términos absolutos y relativos fue Jorge Rodríguez durante la gestión de Menem, 35 en 42 meses, mientras que el que menos fue Sergio Massa durante el gobierno de CFK, 1 informe en 12 meses. Evidentemente, los informes del JGM, al menos desde lo cuantitativo, no parecen ser un instrumento de control muy efectivo, ni una cuestión muy importante para el Ejecutivo. Según De Luca (2011: 46), “las presentaciones han sido una mera for-

malidad. Generalmente, el JG ha expuesto un extenso informe sin admitir la discusión directa o bloqueando cualquier debate gracias al sostén de una mayoría oficialista, lo cual ha provocado desinterés entre los legisladores”.

V. “¿Que treinta años no es nada?”. El Congreso argentino en la democracia contemporánea

En función de lo visto hasta el momento, ¿cómo podríamos caracterizar el desempeño del Poder Legislativo en estos 30 años de democracia ininterrumpida?

Atendiendo a la función representativa, legislativa y de control, podría asegurarse que estamos en presencia de un Congreso orientado territorialmente, legislativamente participativo, con escasas capacidades reales de control.

Tabla 2
El desempeño del Congreso argentino

		Función	
		Legislar	Controlar
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> • Particularismo territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta participación legislativa 	
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Baja confianza de la ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidentes exitosos con DNU 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja efectividad • Poca cooperación del Ejecutivo

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 2 resume la *performance* de la legislatura argentina. En cuanto a la representación, queda claro que la confianza de la ciudadanía en el Congreso es baja. En promedio, solo 1 de cada 4 consultados manifestó tener mucha o algo de confianza en dicha institución. No obstante, los legisladores actúan en relación a las preferencias de sus electorados provinciales. Desde lo perceptual, los diputados manifiestan que es muy o bastante importante conseguir recursos para sus provincias. Asimismo, desde lo actitudinal, buena parte de las leyes sancionadas por iniciativa del Congreso son de alcance regional o sectorial.

En términos estrictamente legislativos, el Congreso es el autor de buena parte de las leyes sancionadas. El análisis de los períodos legislativos y de las presidencias entre 1983 y 2012 deja en claro la importante participación del Congreso sobre la legislación total aprobada. A pesar de esta significativa actividad, el Congreso debe convivir con presidentes legislativamente exitosos —tanto para pasar sus agendas de gobierno como para preservarlas de modificaciones significativas—, dotados institucionalmente con la capacidad de legislar vía DNU. De esta forma, conviven legislaturas participativas con presidentes fuertes en un contexto de doble agenda legislativa (Bonvecchi y Mustapic, 2011).

Por último, claramente la función fiscalizadora deja más elementos en el debe que en el haber. Si bien puede observarse una gran cantidad de pedidos de informes e interpelaciones presentadas por los legisladores, la efectividad de dichos instrumentos es muy baja. Más que para fiscalizar, estos proyectos son utilizados por los legisladores para posicionarse políticamente y afianzar sus carreras (Palanza, 2006).

VI. Comentarios finales

En el marco de los estudios politológicos sobre la dinámica institucional argentina, este trabajo ha intentado hacer un aporte dentro del área de investigación conocida como política legislativa al analizar la *performance* del Congreso Nacional en estos últimos 30 años. En este sentido, el trabajo presenta una serie de contribuciones. Primeramente, intenta sintetizar y dar forma a un vasto volumen de investigaciones sobre política legislativa argentina a los fines de lograr una caracterización integral del Congreso. En segundo lugar, se presentan y recopilan una serie de indicadores centrales para el análisis del Congreso post 1983, algunos inéditos, como ser: la composición del Congreso; la confianza en las principales instituciones políticas en Argentina; la importancia asignada por los diputados nacionales a conseguir recursos para su electorado provincial; las leyes sancionadas; el éxito legislativo del presidente y participación legislativa del Congreso según presidencia; los pedidos de informes escritos presentados y contestados; los pedidos de interpelación presentados y realizados; y los informes del Jefe de Gabinete de Ministros. En tercer término, se propone un enfoque analítico novedoso que evalúa el desempeño del Poder Legislativo en base tanto a cómo representa, cómo legisla y cómo controla.

A futuro, el ejercicio realizado puede ser utilizado como modelo para analizar y comparar otras legislaturas en América Latina. Es esperable que frente a distintas configuraciones de estructuras, reglas e incentivos, las fun-

ciones de representación, legislación y control varíen a lo largo de las legislaturas. Asimismo, sería interesante indagar cuáles son las relaciones entre las tres funciones del Congreso señaladas por este trabajo. Es decir, por ejemplo, ¿son más valoradas por la ciudadanía, y en ese sentido más representativas, aquellas legislaturas que legislan más o aquellas que exhiben mayores capacidades de control?

En resumen, motivado por lograr un mejor entendimiento del Congreso Nacional, institución clave para el funcionamiento democrático, este trabajo ofrece algunas pautas centrales para el análisis de la política legislativa argentina en los últimos 30 años: la representación, la legislación y el control.

Bibliografía

- Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo (2008). “Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina”, en O’Donnell, Guillermo, Joseph S. Tulchin y Augusto Varas (eds.) con Adam Stubits, *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo (2010). “Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 43, N° 4, abril.
- Bonvecchi, Alejandro y Ana María Mustapic (2011). “El secreto eficiente del presidencialismo argentino”, en Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero (eds.), *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2011). “Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999-2007)”, en *Journal of Politics in Latin America*, N° 3.
- Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2012). “El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo”, en Mustapic, Ana María, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comps.), *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Calvo, Ernesto (2013). “Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino”, en Acuña, Carlos (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2001). “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 163, octubre-diciembre.

- De Luca, Miguel (2011). "Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente", en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Eaton, Kent (2002). "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature", en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Etchemendy, Sebastián y Vicente Palermo (1998). "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)", en *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 148, enero-marzo.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1996). "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional, julio 1989- agosto 1994", en *Desarrollo Económico*, N° 141, Vol. 36, abril-junio.
- García Montero, Mercedes (2007). "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos", en *Lateinamerika Analysen*, Vol. 17, N° 2.
- García Montero, Mercedes y Manuel Alcántara Sáez (2011). "El procedimiento legislativo y el dominio legislativo presidencial en América Latina", en Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero (eds.), *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Jones, Mark (2002). "Legislator Behavior and Executive-Legislative Relations in Latin America", en *Latin American Research Review*, Vol. 37, N° 3.
- Jones, Mark y Juan Pablo Micozzi (2011). "Control, concertación, crisis y cambio: cuatro C para dos K en el Congreso nacional", en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002). "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3, julio.
- Jones, Mark, Wonjae Hwang y Juan Pablo Micozzi (2009). "Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis", en *Journal of Politics in Latin America*, N° 1.
- Llanos, Mariana (2002). *Privatization and Democracy in Argentina: An Analysis of President-Congress relations*, Nueva York, Palgrave.
- Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (2006). "Introducción", en Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999). "Introduction", en *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Marenghi, Patricia (2011). “Resolver los problemas de la provincia. La representación territorial en las actitudes de los legisladores latinoamericanos”, en Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero (eds.), *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico.
- Micozzi, Juan Pablo (2009). “The Electoral Connection in Multilevel Systems with Non-Static Career Ambition: Linking Political Careers and Legislative Performance in Argentina”, Tesis de doctorado, Rice University.
- Molinelli, Guillermo N., Valeria Palanza y Gisela Sin (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio*, Buenos Aires, CEDI-Temas Grupo Editorial.
- Mora y Araujo, Manuel (2011). *La Argentina bipolar. Los vaivenes de la opinión pública 1983-2011*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (2002). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Luigi Manzetti (2003). “Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina”, en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Moscoso, Guido (2012). “Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones en torno a cómo estudiamos el poder legislativo”, en *Revista POSTData*, N° 17.
- Mustapic, Ana María (2000). “Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, enero-marzo.
- Mustapic, Ana María (2002). “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”, en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1998). “Horizontal Accountability in New Democracies”, en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1.
- Orlandi, Hipólito (1998). “Parlamentos y congresos”, en Orlandi, Hipólito (comp.), *Las instituciones política de gobierno*, Buenos Aires, Eudeba.
- Palanza, Valeria (2006) “Delegación y control parlamentario en Argentina”, en Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Renno, Lucio (2011). “Evaluaciones ciudadanas de los congresos bajo reglas electorales diferentes: un estudio comparado de América Latina en 2008”, en Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero (eds.), *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico.

Zelaznik, Javier (2011). “Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011)”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.

Zelaznik, Javier (2012). “Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno”, en Mustapic, Ana María, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comps.), *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.

Anexo

Composición del Congreso de la Nación Argentina, 1983-2011 (en %)

Período	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011
	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	
Presidente	Alfonsoín			Menem						De la Rúa	Duhald e	Kirchner		CFK	
Cámara de Diputados	Gobierno (1)	50,8	50,8	44,9	47,2	45,1	49,4	51,0	46,3	46,3	47,1	54,9	45,1	45,9	33,5
	Oposición (2)	43,7	37,8	38,6	35,4	32,7	32,7	26,5	25,7	38,5	25,3	17,9	14,4	9,3	16,7
	Otros	5,5	11,4	16,5	17,4	22,2	17,9	22,5	28,0	15,2	27,6	27,2	40,5	44,8	49,8
Cámara de Senadores	Gobierno (1)	39,1	39,1	39,1	54,3	53,2	62,5	55,7	55,7	27,8	55,6	52,8	56,9	56,9	50,0
	Oposición (2)	43,5	43,5	43,5	30,4	29,8	20,8	27,1	27,1	51,4	34,7	20,8	18,1	9,7	12,5
	Otros	17,4	17,4	17,4	15,2	17,0	16,7	17,1	17,1	20,8	9,7	26,4	25,0	33,3	37,5

(1) Corresponde al/los bloque/s legislativo/s de gobierno.

(2) Corresponde al principal bloque legislativo opositor.

Fuente: elaboración propia en base a Molinelli, Palanza y Sin (1999: 277-278); Jones, Wonjae y Micozzi (2009: 72); Zelaznik (2011: 315-324); Legislatina (americano.usal.es/oir/legislatina); y Senado de la Nación Argentina (www.senado.gob.ar).