

# Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados.

Alejandro Bonvecchi | Nicolás Cherny | Lautaro Cella

**E**l reglamento de la Cámara de Diputados no ha sufrido grandes modificaciones desde la época del dominio bipartidista del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. Mientras tanto, la fragmentación legislativa –en términos del número efectivo de partidos en bancas y, especialmente, la cantidad de bloques en la Cámara - ha aumentado. Entre 2015 y 2017, la combinación de fragmentación y oficialismo minoritario trajo consigo serias dificultades para incentivar la agregación y colaboración entre los diputados.

En este contexto, las reglas de la Cámara no resolvieron los problemas producidos por el incremento en la fragmentación, sino que los agravaron. Las sesiones de tablas se redujeron: en 2017 no hubo ninguna. A su vez, las sesiones especiales aumentaron: hubo 19 en 2016, contra un promedio anual de 5 entre 1999 y 2008. En los bloques opositores la propensión de todos los legisladores de un partido a votar del mismo modo es notablemente menor a los patrones históricos lo cual aumenta la cantidad de interlocutores para establecer una negociación. Además, la ausencia de incentivos a la agregación hace que la Cámara de Diputados argentina sea una de las legislaturas con mayor cantidad de bloques pequeños en América Latina: en 2017, 29 de los 40 bloques contaban con tres o menos integrantes.

Por otra parte, entre 1983 y 2017 la cantidad de Comisiones aumentó de 26 a 45 y con ello los puntos de veto. Los efectos de la multiplicación de divisiones en la HCDN también impactaron negativamente en el funcionamiento de las

sesiones plenarias. El abuso de las cuestiones de privilegio y la ausencia de distinción entre un canal expresivo y otro legislativo para la actividad de los miembros disminuyeron el tiempo para el tratamiento de los proyectos de ley.

Modernizar el Congreso argentino requiere reformas que incentiven la cooperación entre los diputados y fortalezcan la efectividad y productividad legislativa, sin perder la capacidad para reflejar la pluralidad política.

Este documento realiza un diagnóstico de la situación actual de la HCDN, revisa las reglas y los resultados de otros cuerpos legislativos con configuraciones y problemas similares. A partir de esto, propone algunas recomendaciones que apuntan a reducir la fragmentación de la Cámara, fortalecer el rol coordinador de la CLP, hacer más efectiva la organización del trabajo legislativo, fortalecer los liderazgos parlamentarios y hacer más efectivo el uso del tiempo.

Entre otras, sugiere aumentar el número mínimo de miembros requerido para la integración de un bloque, premiar la agregación de miembros con más tiempo en el uso de la palabra, y formalizar los interbloques; establecer un requisito mínimo de cantidad de legisladores por bloque para integrar la CLP; reagrupar las comisiones por temas más generales y acotar la cantidad de comisiones que puede integrar un diputado; introducir límites más estrictos al planteamiento de las cuestiones de privilegio, e instituir sesiones dedicadas a declaraciones expresivas diferenciadas de las legislativas.

## RESUMEN EJECUTIVO

Modernizar el Congreso argentino requiere proponer reformas basadas en la detección de problemas que afectan negativamente su funcionamiento, y enfocadas en las reglas y comportamientos que inducen un desempeño satisfactorio y productivo. Sin embargo, suelen ser muchas las áreas que demandan reformas, y muy poco flexibles sus estructuras al cambio. La representatividad de las Cámaras, sus habilidades técnicas, su transparencia y capacidad de tratar proyectos y producir legislación, son sólo algunas de las áreas susceptibles de mejoras.

Este documento explora, en particular, el efecto del Reglamento de la Cámara de Diputados (RHCDN) sobre la efectividad y productividad legislativa.

Para ello, aborda en primer lugar la evolución del funcionamiento de la HCDN desde el retorno de la democracia. Luego, analiza el impacto de la fragmentación sobre la efectividad legislativa de la HCDN. En tercer lugar, presenta experiencias de legislaturas con configuraciones y problemas similares a la argentina, y las lecciones que se pueden aprender de la experiencia comparada. Finalmente, sobre la base de ese diagnóstico, se propone un menú de opciones de reforma de las reglas y rutinas de la HCDN.

## El funcionamiento del Congreso argentino

El control de la agenda legislativa depende de cómo se configuran las fuerzas políticas en las Cámaras del Congreso. Cuando la mayoría de los escaños está ocupada por legisladores de un mismo partido, éste controla la agenda tanto en las comisiones como en el plenario. Esto se debe a que preside la mayoría de las comisiones y todas las importantes (Presupuesto, Asuntos Constitucionales, Legislación General y Juicio Político), y que tiene la llave del quórum<sup>1</sup> (Calvo, 2014).

Cuando en una Cámara no hay mayoría, pero el bloque legislativo oficialista es una primera minoría fuerte, la agenda surge del consenso entre la pluralidad y los demás partidos. Por un lado, el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados fuerza a una distribución menos concentrada del control sobre las comisiones y por el otro, al no controlar el quórum, la primera minoría o pluralidad necesita el concurso de las demás

fuerzas en la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP) para conseguir una agenda en el plenario (Calvo, 2013, 2014). Ocupar la presidencia de las Cámaras y obtener los principales cargos en comisiones otorga un alto poder de agenda al oficialismo. En Congresos de configuración mayoritaria, este poder le permite al oficialismo aprobar una proporción mayor de leyes que la oposición.

En Congresos de pluralidad, donde una primera minoría debe negociar con las demás por las comisiones y la agenda, el oficialismo tiene menos poder de agenda y por tanto, la proporción de leyes que aprueba la oposición es mayor. Los legisladores opositores cuentan con dos recursos que les ofrecen oportunidades para negociar con el oficialismo y conseguir a cambio el apoyo para proyectos propios (Calvo, 2012). Por un lado, cuentan con el quórum, sin el cual las Cámaras no pueden sesionar. Por otro lado, cuentan con el poder de dilación, en tanto ningún proyecto de ley puede evitar el debate en el recinto si hay dictámenes de Comisión con disidencias o en minoría, u observaciones a los dictámenes emitidos antes de su ingreso en el Orden del Día.

Las variaciones en estos patrones han sido escasas: al pasar de una situación de mayoría a una de pluralidad, la tasa de éxito del oficialismo cae, y la de la oposición aumenta. La tasa de éxito del Poder Ejecutivo, en cambio, tiende a mantenerse, porque dispone del poder de veto y de la posibilidad del decreto legislativo (Calvo, 2014; Bonvecchi y Zelaznik, 2012).

Además de estos patrones, hay tres elementos estructurales que solían caracterizar las configuraciones institucionales antes de 2015, cuando empiezan a vislumbrarse algunos cambios en estas tendencias.

**1) Las iniciativas del Ejecutivo organizaban el debate y constituían la base de la agenda del plenario** (Bonvecchi y Zelaznik, 2012). El poder de agenda del Ejecutivo se sostenía esencialmente sobre tres pilares. En primer lugar, el control de las presidencias de las Cámaras, de las presidencias de las comisiones clave, y de la mayoría o la pluralidad de las comisiones por parte del oficialismo. Esto facilitaba que se priorizaran las iniciativas del Ejecutivo por sobre las de los legisladores. En segundo lugar, los poderes de veto y de decreto, que al permitirle al Ejecutivo proteger – en el caso del veto – o imponer – en el caso del decreto – los principales contenidos sustantivos de sus iniciativas, desalentaban a los legisladores a invertir mayor tiempo y capital político en avanzar con sus propios proyectos. Finalmente, se sostiene sobre el mayor expertise técnico del Ejecutivo en comparación con el del Congreso. Los miembros de este último tienden a no ser reelectos y, por ese motivo, no suelen invertir en la generación de recursos técnicos con los cuales competir con el Ejecutivo en la formulación de

<sup>1</sup> El resto de los bloques ocupa cargos de menor jerarquía en las Comisiones (vicepresidencias y secretarías) o bien la presidencia de aquellas con menor peso político.

proyectos de ley (Jones et al., 2002).

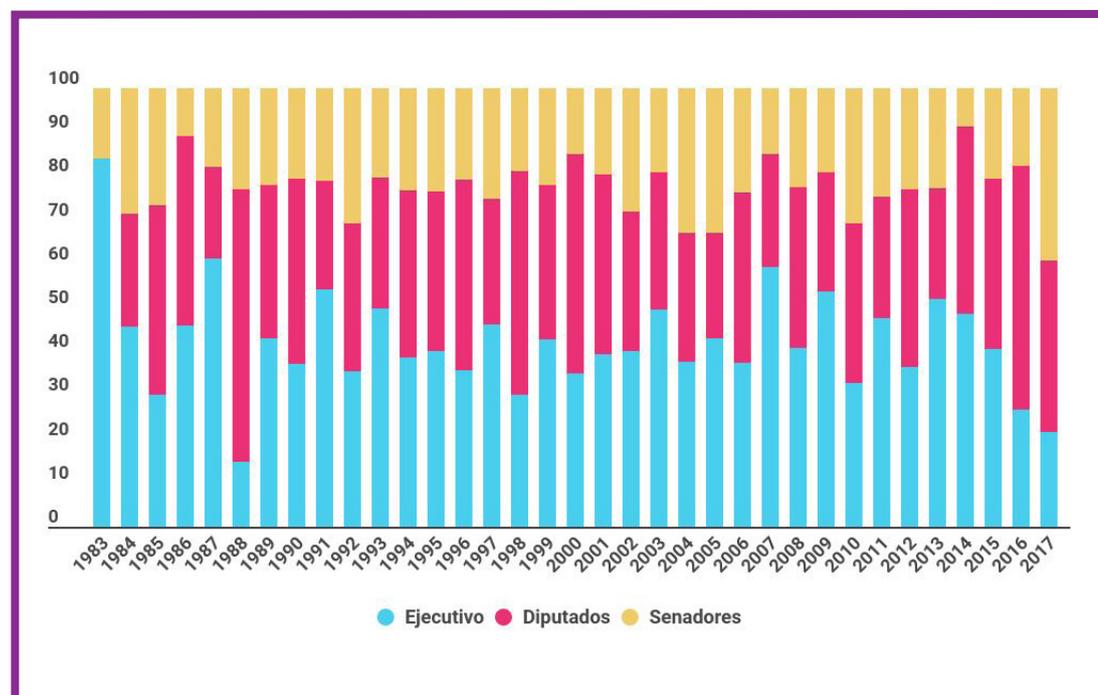
El predominio de las iniciativas del Ejecutivo en la agenda del Congreso puede apreciarse al comparar las tasas de participación legislativa del Ejecutivo, los senadores y los diputados, es decir, la contribución proporcional de cada actor a la cantidad de legislación sancionada. Si bien la participación del Ejecutivo tendió a disminuir y la de los diputados a aumentar, el Ejecutivo ha sido el principal iniciador de las leyes sancionadas desde 1983 (**Gráfico 1**). Las caídas en la tasa de participación del Ejecutivo, además, coincidieron en general con incrementos en las tasas de éxito de los proyectos presentados por diputados y los senadores. Este fue particularmente el caso en años legislativos no electorales cuando el oficialismo fue una pluralidad o primera minoría (1988, 1994, 1996, 1998, 2000, 2006, 2010 y 2016).

**2) Los legisladores votaban de manera disciplinada<sup>2</sup> con el bloque partidario al que pertenecían, tanto en el oficialismo como**

**en la oposición** (Mustapic, 2000; Jones, 2002; Morgenstern, 2004). Los líderes de los bloques parlamentarios solían alinear a la mayoría de sus miembros con su postura sobre cada proyecto de ley mediante distintos mecanismos. Principalmente, recurrían al control de las carreras políticas de los legisladores por parte de los jefes partidarios provinciales, a la distribución discrecional de transferencias fiscales (Gibson y Calvo, 2001; Bonvecchi, 2010; Bonvecchi y Zelaznik, 2012), y a los incentivos selectivos. Entre estos últimos se encuentran los cargos con poder de agenda, las posiciones en los bloques parlamentarios, oficinas y cantidad de asesores (Mustapic, 2000, 2002). La eficacia de estos mecanismos puede apreciarse en los índices de Rice<sup>3</sup> para el período 1989-1997 según los cuales la disciplina partidaria absoluta tanto del PJ como de la UCR alcanzaron, en promedio, un 96.5% de unidad de votos (Jones, 2002).

**Gráfico 1.**

**Porcentaje de leyes sancionadas por iniciativa del Poder Ejecutivo, Diputados y Senadores, sobre total de leyes sancionadas por año (1983-2017)**



**Fuente:** elaboración propia sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

<sup>2</sup> La disciplina partidaria es la propensión de todos los legisladores de un partido a votar del mismo modo. Si un partido es disciplinado, sus legisladores votan juntos casi todo el tiempo.

<sup>3</sup> El índice de Rice es un indicador de disciplina partidaria, que mide la unidad de los votos de un partido. Se calcula haciendo el valor absoluto de la resta del porcentaje de votos positivos y el porcentaje de votos negativos del partido.

**3) La potestad de nominación en las listas legislativas otorgaba a los gobernadores o jefes partidarios provinciales control sobre los legisladores de sus provincias** (de Luca, Jones y Tula, 2002; Jones y Hwang, 2005; Gervasoni y Nazareno, 2016).

Los 257 diputados de la Nación son elegidos en 24 elecciones, cada una de las cuales tiene lugar en un sistema partidario provincial con características específicas (Gibson y Suárez Cao, 2007). En cada provincia, los partidos obtienen rendimientos muy diferentes y las etiquetas que se presentan en cada una de ellas varían, al punto que los mismos partidos concurren en alianzas con distintos socios en diferentes provincias. En la medida en que las candidaturas para diputados nacionales se definen sobre la base de la organización partidaria provincial, la dinámica propia de los distritos subnacionales se traslada a la arena legislativa nacional (Leiras, 2010).

Estas dinámicas inciden negativamente sobre la disciplina partidaria en el Congreso pues obturan algunas de las conexiones sobre las cuales tal disciplina se sostiene, a saber, la conexión de los legisladores con el liderazgo partidario provincial o nacional. Cuando los partidos en el nivel provincial forman coaliciones electorales con fuerzas distintas de la que controla el gobierno nacional, los legisladores electos por esas coaliciones pueden estar más predispuestos a alinearse con los líderes provinciales que con los nacionales. El caso puede ser el contrario cuando los legisladores ingresaron a las listas por presión directa del gobierno nacional. Como consecuencia de esta doble dinámica de alineación, algunos legisladores son más propensos a votar de acuerdo con lo indicado por los líderes nacionales que otros.

**El impacto de la fragmentación en la Cámara de Diputados**

Otro factor estructural que ha operado de manera sostenida en el funcionamiento de la Cámara es la fragmentación.

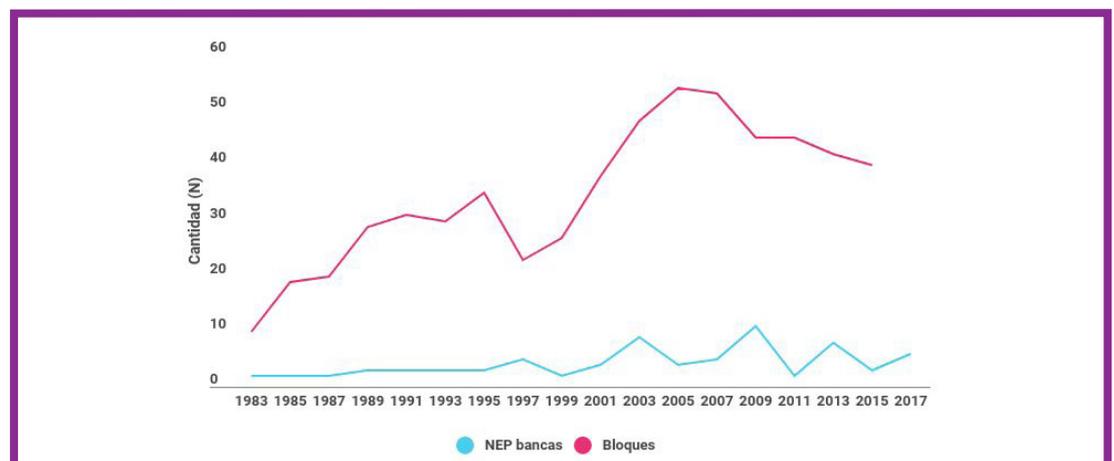
La asignación proporcional de bancas en la Cámara de Diputados favorece el ingreso de minorías y tiende a reproducir la dispersión del voto en el Legislativo. Así, una mayor fragmentación de las preferencias electorales incrementa el número de grupos legislativos. Además, la organización provincial de los partidos nacionales en Argentina, y su fragmentación y debilitamiento progresivo en los últimos 25 años incrementaron las opciones electorales locales (Calvo y Escolar, 2005; Suarez Cao, 2012). Como consecuencia, la división por bloques partidarios nacionales se fue debilitando: en 2017, 23 de los 40 bloques restringían su representación a una sola provincia.

La situación actual de la Cámara es un ejemplo de la fragmentación legislativa. Entre 2015 y 2017 el oficialismo controló solo el 34% de la Cámara de Diputados, que estaba dividida en 40 bloques, y el 20% del Senado, dividido en 22 bloques. Para llegar al quórum, el interbloque oficialista conformado por 87 diputados necesitó acordar con 42 legisladores opositores. Esto lo obligó a llevar negociaciones complejas para conseguir el concurso de una multiplicidad de bloques. En el Senado, la cooperación fue aún más costosa para el oficialismo: con 15 senadores debió llegar a una línea de quórum de 37 legisladores.

Dos indicadores de la fragmentación son el Número Efectivo de Partidos (NEP) en bancas y el número de bloques para la Cámara de

**Gráfico 2.**

**Evolución de la fragmentación legislativa en Diputados (1983-2017)**



**Fuente:** elaboración propia sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Diputados: cuanto mayores sean, menor será la concentración del poder partidario. Entre 1983 y 2017, la fragmentación tendió a aumentar de acuerdo con ambos indicadores (**Gráfico 2**), y en particular con el número de bloques.

**Este aumento de la fragmentación legislativa que inducen las reglas electorales no ha sido compensado por la organización interna de la Cámara**, cuyo reglamento permanece inalterado desde la época del dominio bipartidista del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical.

Cinco factores explican los efectos de la fragmentación sobre el funcionamiento de la HCDN.

**1) Las reglas de formación de los agrupamientos legislativos reproducen la fragmentación electoral y no incentivan la agregación.**

Los lugares estratégicos en las Comisiones, las contrataciones de personal y el uso de la palabra son recursos que la reglamentación atribuye a los bloques dentro de la organización de las Cámaras y que afectan la decisión de los legisladores de incorporarse a un bloque más amplio o conformar, alternativamente, un grupo pequeño.

Formar un bloque es, ante todo, una de las fuentes de poder más importantes en la Cámara de Diputados: los bloques partidarios son responsables por el gobierno de la Cámara y la coordinación de todas las actividades legislativas (Calvo, 2012). Los cargos jerárquicos en las Comisiones clave (Presupuesto, Asuntos Constitucionales, Legislación General y Juicio Político) se ofrecen al bloque más numeroso, y los miembros se ubican allí en forma proporcional al tamaño del bloque. A su vez, todos los bloques tienen asegurado un lugar en la Comisión de Labor Parlamentaria, que define la agenda de las sesiones plenarias de la Cámara. También todos tienen garantizados los recursos para contratar personal de apoyo (Art. 57) y para hacer uso de la palabra en el recinto (Arts. 2, 36bis, 150; 158), independientemente de su tamaño.

Por otra parte, formar un bloque es muy fácil en tanto el reglamento interno no establece prácticamente ningún límite a la constitución de un bloque. La condición de “contar con 3 o más diputados con afinidad política” (Art. 55) para conformar un bloque es muy flexible en tanto, “si el partido tiene menos de 3, ellos mismos pueden funcionar como bloques”. Hoy, 29 de los 40 bloques legislativos cuentan con tres o menos integrantes.

En un contexto de fragmentación creciente, la invención de los interbloques - coaliciones entre bloques- contribuyó a organizar la cooperación. Los interbloques permiten a sus miembros obtener, en forma colectiva, la pluralidad de los cargos con poder de agenda dentro de la Cámara, y coordinar la formación del quórum y la construcción de las mayorías necesarias para votar proyectos. Son nuevas instancias que inducen la colaboración y

proveen información más agregada sobre cómo se ordenan las preferencias de los legisladores frente a los proyectos de ley en tratamiento. Sin embargo, los interbloques, a diferencia de los bloques, carecen de institucionalización formal y, por tanto, de poderes de agenda y recursos organizativos propios.

En resumen, para los legisladores, las ventajas de formar pequeños bloques son mayores a las de agregarse y conformar un bloque más extenso. Las reglas de la Cámara no evitan la multiplicación de muchos bloques pequeños ni generan incentivos a la agregación. Por otro lado, los incentivos a conformar interbloques que favorecerían la colaboración son débiles: no otorgan recursos formales de agenda a los oficialistas ni de negociación a los opositores.

**2) La Comisión de Labor Parlamentaria (CLP) y las dificultades de lograr consensos.**

La capacidad de la HCDN para sesionar depende de la producción de consenso sobre el plan de labor y el orden del día en la CLP. Para evitar los efectos de la fragmentación legislativa que suele ser inherente a un sistema electoral de representación proporcional, y asegurar poder a las minorías, la integración de la CLP sigue un modelo consensual. Esto significa que empodera a los líderes de bloque como únicos miembros de la Comisión que deciden la agenda de la Cámara, y compensa a los partidos pequeños al otorgarle un lugar en la Comisión a cada presidente de bloque. Esto no aumenta la capacidad de los bloques pequeños de sancionar proyectos de ley, pero sí la de incidir en la formación de la agenda al bloquear el acceso al recinto de aquellos proyectos no deseados (Ferretti, 2012).

Estas reglas otorgan poder a la oposición y, por tanto, abren un espacio de negociación dentro de la CLP que ha permitido a las legislaturas de pluralidad sesionar y aprobar proyectos de ley tanto como en Congresos de mayoría (Calvo, 2012). Para conseguir que su agenda legislativa sea tratada en el recinto, el oficialismo debe conceder tratamiento y aprobar proyectos de ley impulsados por la oposición.

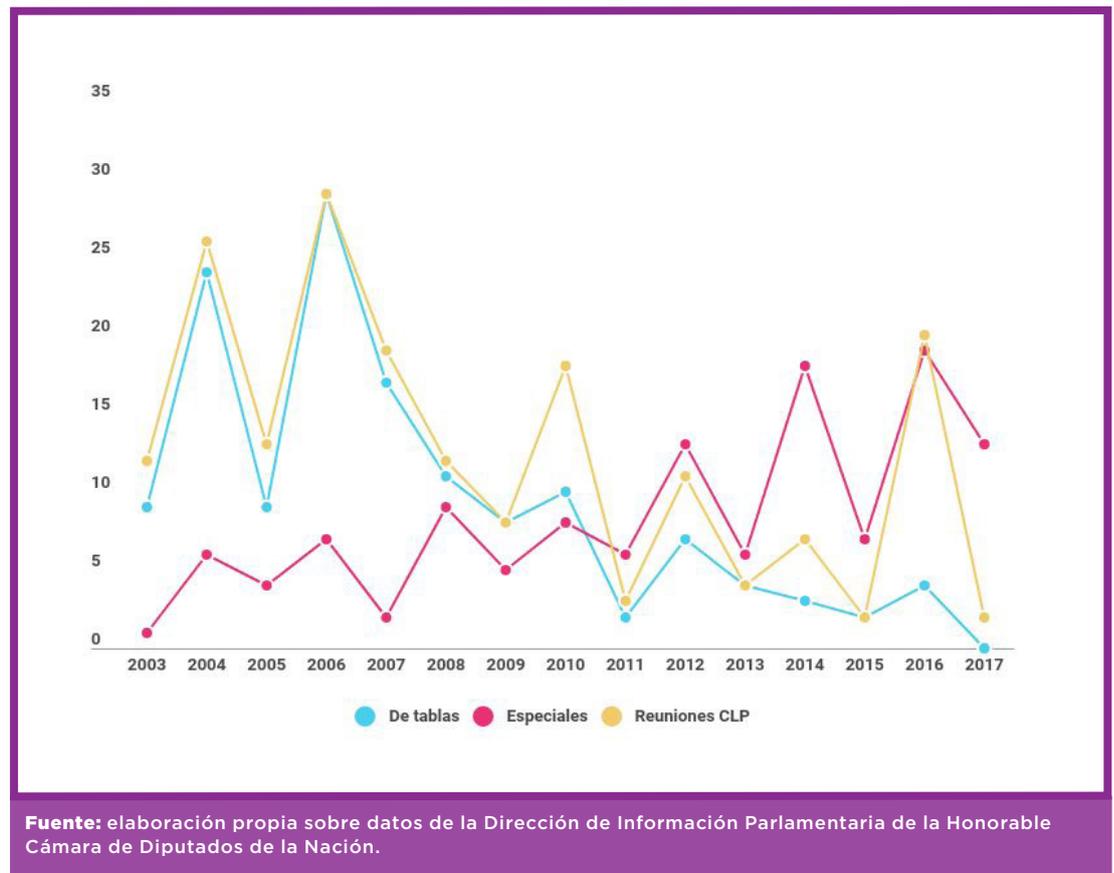
Sin embargo, las situaciones de minorías que están lejos de alcanzar el quórum, la multiplicación de bloques y la polarización política pueden reducir los puntos de acuerdo hasta trabar el consenso de la CLP. Esto alenta el mecanismo alternativo menos consensual de sesiones especiales (Mustapic y Ferretti, 2016). Mientras la CLP debe lograr un consenso entre todos los bloques para celebrar las sesiones de tablas<sup>4</sup> en días y horarios establecidos, las sesiones especiales pueden convocarse para tratar proyectos específicos con un mínimo de 10 legisladores o a pedido del Poder Ejecutivo (Art. 30 RHCDN).

Ante la dificultad para conformar la agenda de consenso que típicamente surge de la CLP, este

<sup>4</sup> El Reglamento de la Cámara de Diputados denomina “sesiones de tablas” a aquellas que se celebran en los días y horas establecidos, es decir, las sesiones regulares.

Gráfico 3.

**Evolución de la cantidad de reuniones de la CLP, de sesiones especiales y de tablas (2003-2017)**



recurso ha sido un sustituto funcional utilizado por oficialismos en minoría en Diputados. Así, su uso había sido escaso hasta 2009, pero aumentó desde entonces hasta superar en frecuencia tanto a las sesiones regulares como a las propias reuniones de la CLP (Gráfico 3).

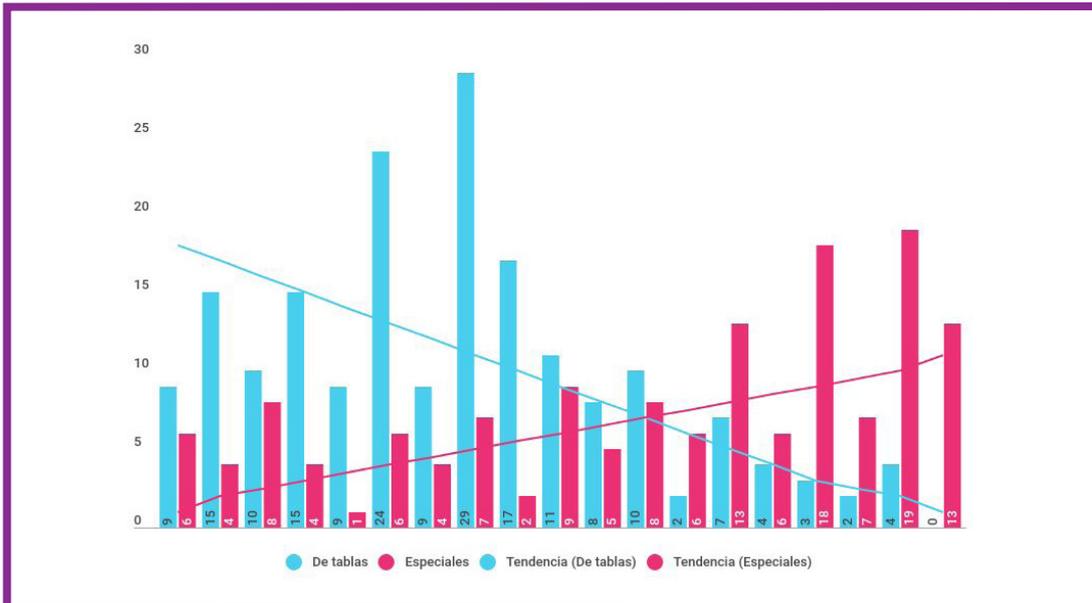
Mientras el partido de gobierno fue mayoría o primera minoría fuerte, pudo administrar los efectos de la fragmentación de la Cámara imponiendo las sesiones especiales sin que la caída en la frecuencia de las reuniones de la CLP afectara su poder de agenda. Ahora bien, tras las elecciones de 2015, la situación parece corroborar que en un contexto de alta fragmentación legislativa con una primera minoría débil, el aumento en la frecuencia de las reuniones de

la CLP es insuficiente para que éstas superen la cantidad de sesiones especiales. Ello sugiere que la fragmentación ha debilitado la capacidad de la CLP para generar consensos sobre la agenda.

Las consecuencias de los patrones identificados han sido **una agenda legislativa más acotada en tamaño, menor cantidad de sesiones, y una disminución relativa del éxito legislativo**. La cantidad de sesiones ha declinado, en general, desde 2007 (Gráfico 4): el promedio de sesiones propuestas por la CLP para el período 2008-2017 se redujo a un tercio (5), en relación con 1999-2007 (15). Por otra parte, las sesiones especiales prácticamente sustituyeron a las de tablas: el promedio de 2008-2017 (10) duplica al período 1999-2007 (5).

**Gráfico 4.**

**Evolución de la cantidad de sesiones de tablas y especiales (1999-2003)**

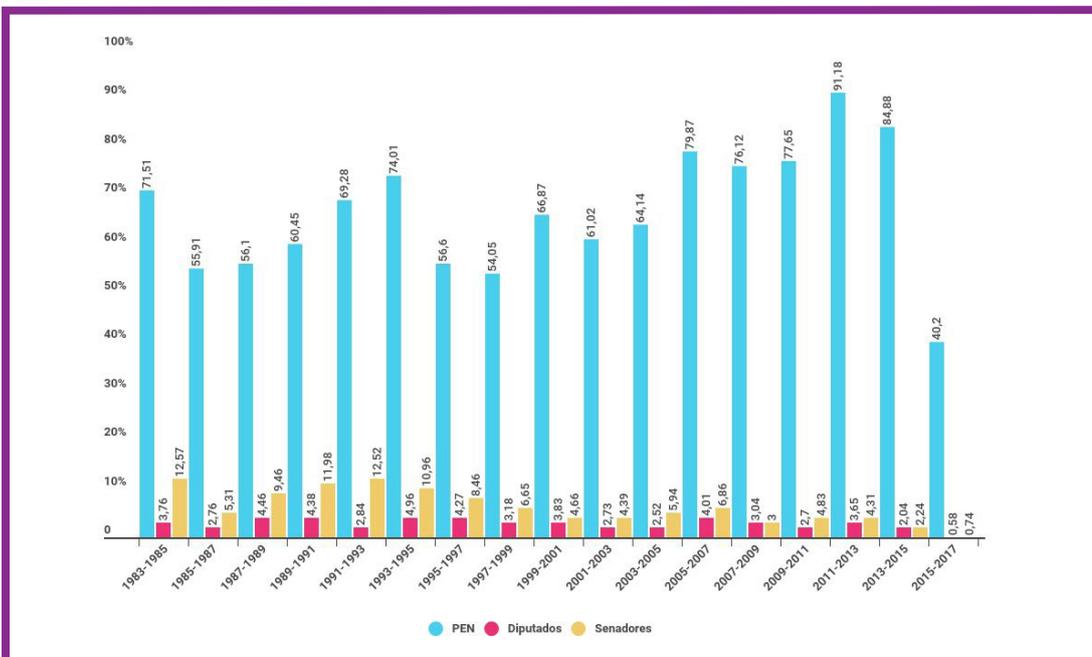


**Fuente:** Elaboración propia sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

En cuanto al éxito legislativo<sup>5</sup>, el éxito del Ejecutivo y los diputados ha sido mayor cuanto menor fue la fragmentación legislativa y mayor el tamaño de la primera minoría.

**Gráfico 5.**

**Porcentaje de leyes aprobadas sobre el total de leyes propuestas por el Poder Ejecutivo, Diputados y Senadores (1983-2017)**



**Fuente:** CIPPEC en base a datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la HCDN.

<sup>5</sup> Para cada período, se calculó el cociente entre la cantidad de proyectos de ley enviados al Congreso y la cantidad de proyectos sancionados para el Ejecutivo, Diputados y Senadores. La tasa de aprobación para 2015-2017 podría estar subestimada porque muchos proyectos de ley tardan más de dos años en terminar de ser debatidos y aprobados. Solo caducan al fin del período legislativo si no tuvieron movimiento. Esto significa que parte de los proyectos enviados en el último período podrían ser sancionados en los próximos años.

**3) Liderazgos partidarios debilitados**

La disciplina partidaria también ha experimentado cambios significativos en los últimos años. Para el período 2016-2017 las fuerzas opositoras exhiben índices de disciplina notablemente inferiores a los patrones históricos. La excepción son los bloques oficialistas que alcanzan un índice de Rice de 100% en la Cámara de Diputados y de 81% en el Senado. En contraste con el 96.5% promedio de disciplina en el Partido Justicialista (Jones, 2002) para ambas cámaras en el período 1989-97, en la Cámara de Diputados, el FPV-PJ alcanzó entre diciembre de 2015 y agosto de 2017 un 71% de unidad, el Bloque Justicialista un 69% y el Frente Renovador un 78%. En el Senado, el bloque del FPV alcanzó un 68% y el de UNA un 63%.

Por otro lado, a diferencia del período 1989-2001 (Jones y Hwang, 2005), últimamente las delegaciones provinciales no están monopolizadas por gobernadores ni jefes partidarios locales, ni suelen votar unificadas. De acuerdo con la prensa de cada provincia, entre diciembre de 2015 y agosto de 2017, sólo 43 de los 257 diputados y apenas 29 de los 72 senadores estaban alineados con gobernadores o jefes partidarios provinciales. Si se toma a los legisladores alineados con gobernadores de cada provincia como si fueran bloques separados, la disciplina partidaria alcanza un índice de Rice promedio de 77% en ambas Cámaras en el período indicado (**Gráfico 6**). Tiene un rango de variación entre 54% (diputados por San Juan) y 90.5% (diputados por Córdoba).

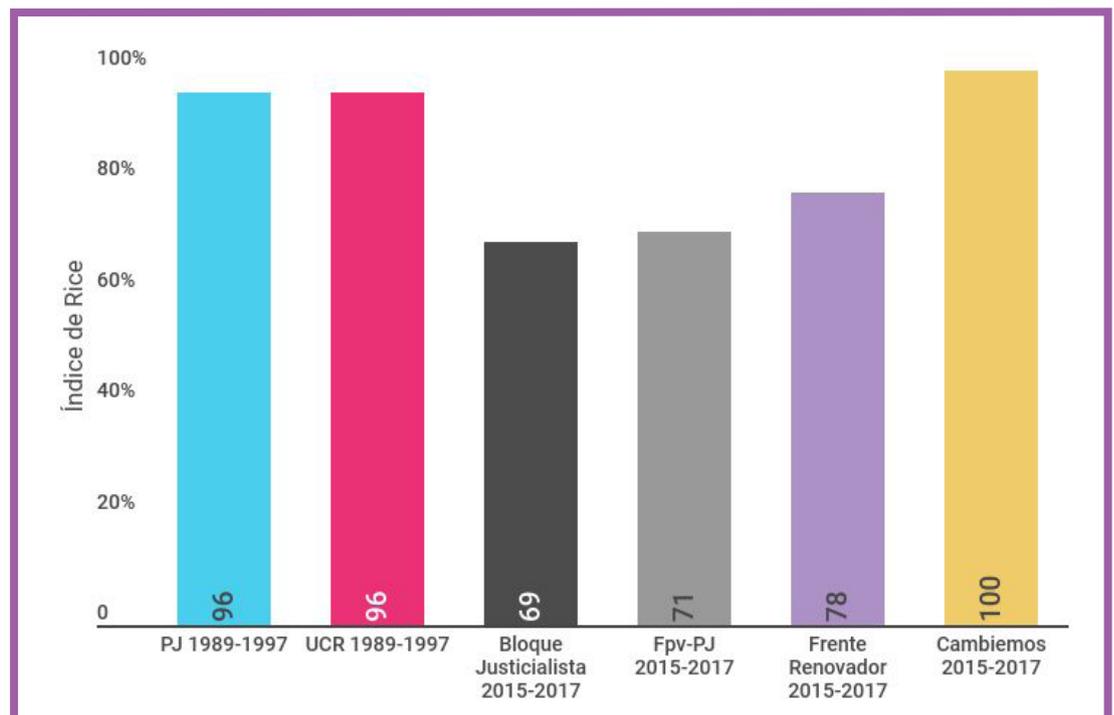
**4) Los efectos de la fragmentación sobre las Comisiones: consenso y riesgo de obstrucción.**

La descentralización del trabajo legislativo en Comisiones ha permitido mantener la productividad legislativa en situaciones de mayoría y minoría cercanas al quórum. De acuerdo con el Reglamento de la Cámara, su composición debe reflejar las proporciones de la composición de la Cámara. A la vez, la designación de autoridades típicamente premia a la mayoría o pluralidad. Las comisiones son las unidades institucionales responsables de discutir y eventualmente modificar la mayoría de los proyectos de ley ingresados y son, por ello, el segundo pilar en el que se apoya el funcionamiento de la Cámara de Diputados (Calvo, 2012). Allí está el primer filtro de la agenda legislativa: tienen el poder de decidir qué proyectos pueden llegar al recinto (con dictamen de mayoría) y cuáles son descartados.

Sin embargo, de las **26 Comisiones Permanentes que había en 1983 se pasó a 45 comisiones y la cantidad de miembros aumentó, en promedio, de 24 a 30 legisladores por comisión**. Esto significa que los diputados participaban en un promedio de dos comisiones en 1983, y en la actualidad participan en un promedio de cinco. Algunos diputados participan en hasta 10 comisiones.

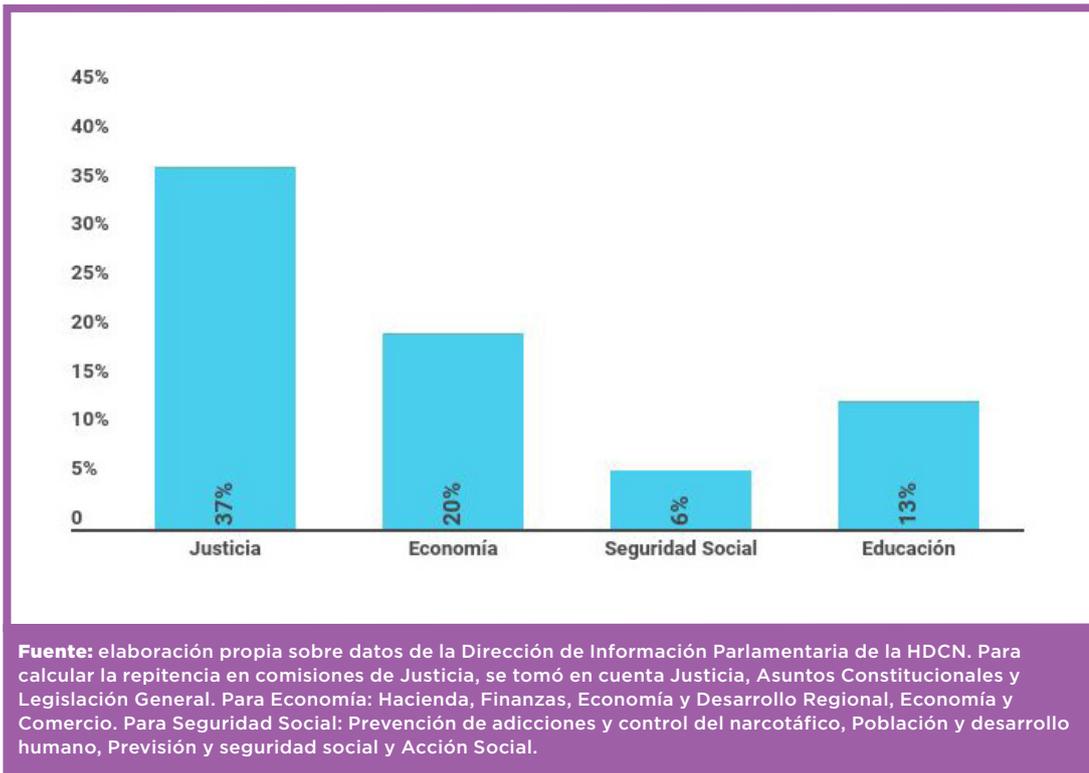
El índice de repitencia de la membresía en comisiones indica, para cada bloque temático de actividad legislativa, la proporción de

**Gráfico 6.**  
**Disciplina partidaria. Período 1989-1997 y 2015-2017**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Jones (2002) y la Dirección de Información Parlamentaria de la HDCN

**Gráfico 7.**  
**Índice de repitencia en Comisiones**



diputados que se desempeñan en más de una comisión de cada bloque (**Gráfico 7**). Cuanto mayor el valor del índice de repitencia, mayor la superposición de las membresías y menor el tiempo dedicado por los legisladores a cada Comisión.

La expansión en el número y el tamaño de las comisiones tuvo cuatro consecuencias negativas sobre el funcionamiento de la Cámara. En primer lugar, **redujo el control de los presidentes de los bloques numerosos sobre sus miembros**, ahora repartidos en numerosas comisiones. En otras palabras, pueden ejercer el control sobre sus actividades ex post, típicamente cuando los dictámenes de comisión ya han sido emitidos y están en condiciones de ser discutidos en la CLP. Reducir el número de comisiones y limitar la cantidad a la que puede pertenecer formalmente un legislador permitiría un mejor seguimiento de la legislación por parte del jefe de bloque. Al mismo tiempo, las Comisiones mantendrían su autonomía para elaborar consensos a su interior.

En segundo lugar, **aumentaron los puntos de veto**. Esto se debe en parte a que a mayor cantidad de miembros de diferentes bloques dentro de cada comisión, menor es el espacio de puntos de acuerdo. Por otra parte, la proliferación temática de comisiones incrementa la probabilidad de que los proyectos de ley deban ser tratados por varias comisiones. Así, un plenario de comisiones que debe, con frecuencia, dictaminar en conjunto

puede involucrar entre 60 y 105 miembros (si interviene Presupuesto y Hacienda).

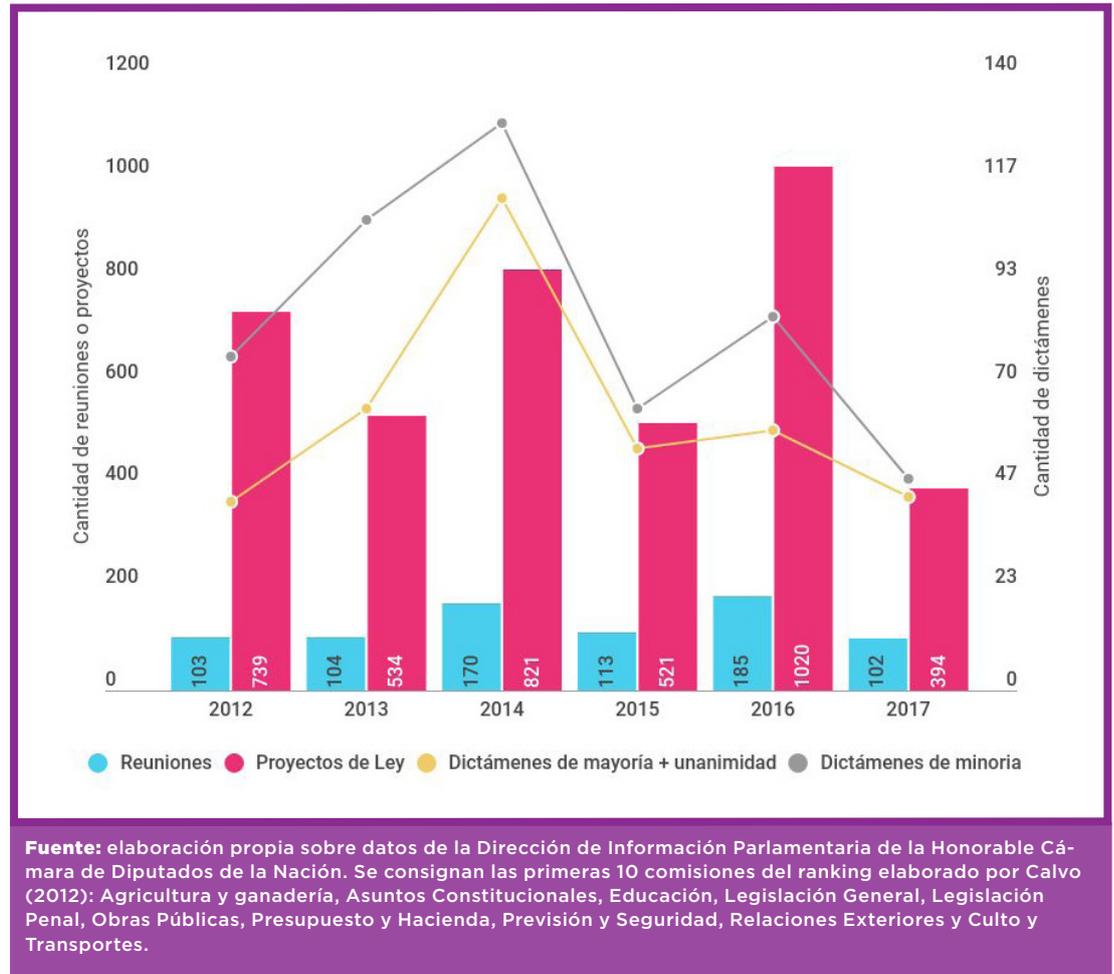
La regla informal hoy vigente establece que en esos casos la comisión cabecera, es decir aquella a la cual se ha conferido la tarea de ordenar el trámite de los proyectos complejos, tiene el poder de decidir cuál será el dictamen de base para la discusión. Esto rige tanto para las otras comisiones involucradas como para el plenario. Esa regla informal es contraproducente, pues reduce la complejidad del análisis y el debate que se busca a través del giro múltiple: la comisión cabecera discute los proyectos, propone modificaciones y redacta un dictamen de acuerdo al sesgo de su propia especialización temática. Sin embargo, no tiene necesariamente en cuenta las perspectivas ni los intereses temáticos representados en las demás comisiones a las que los proyectos complejos hayan sido girados.

En tercer lugar, al no existir requisitos mínimos de consenso para la presentación de un proyecto de ley, la fragmentación **elevó la cantidad de iniciativas que se presentan en las Comisiones y complicó la construcción de una agenda dentro de ellas (Gráfico 8)**.

## Aumento de Comisiones

Gráfico 8.

Tamaño de la agenda en las 10 Comisiones más importantes de la HCDN (2012-2017)



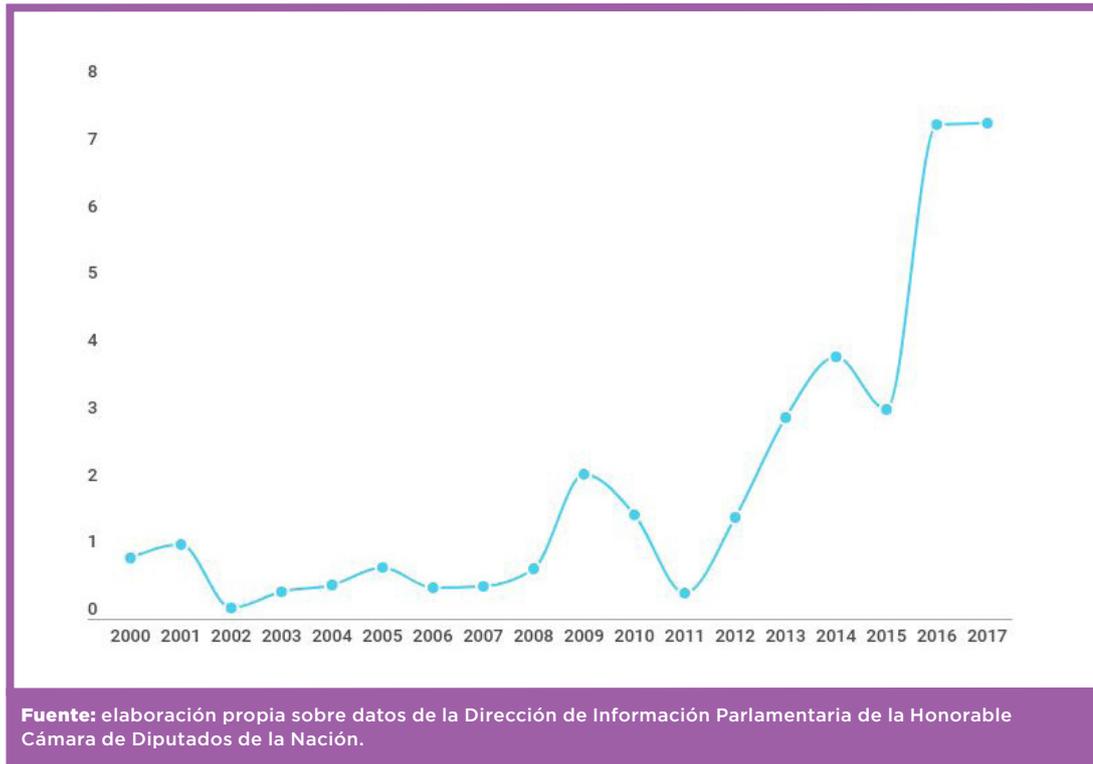
Finalmente, para producir un dictamen de minoría basta con tener una sola firma. Mientras los requisitos para producir estos dictámenes no ofrezcan incentivos para construir una mínima agregación, la fragmentación en muchos bloques pequeños podría multiplicar el debate sin exigencia mínima de consenso en el recinto.

**5) La reducción del tiempo para el tratamiento legislativo en el recinto.**

La división de las Cámaras en numerosos bloques pequeños, en ausencia de una discriminación funcional de las sesiones entre aquellas enfocadas en el trabajo legislativo y aquellas enfocadas en el expresivo, contribuyó a reducir el tiempo de discusión de proyectos de ley en el plenario. El tiempo de discusión quedó colonizado en cambio por

la multiplicación de pedidos de cuestiones de privilegio. La reglamentación premia a los bloques pequeños con tiempo en el uso de la palabra, en la participación en las Comisiones y en el desarrollo de actividades expresivas en el recinto. Así, contribuye a la fragmentación y a la congestión de la agenda y del tiempo del recinto.

Las cuestiones de privilegio por sesión han aumentado en los últimos años (Gráfico 9). A la luz del aumento en el número efectivo de partidos en bancas y, sobre todo, en la cantidad de bloques parlamentarios, este aumento señala que **cuanto mayor la fragmentación legislativa, mayor es la actividad expresiva**. Correlativamente, se aboca menor tiempo a la agenda legislativa en el recinto.



Los datos muestran que ha habido un incremento de la fragmentación legislativa. La desnacionalización partidaria y la fragmentación en bloques pequeños disminuyen el poder y la capacidad de construir consensos de los jefes de bloque y la falta de institucionalización de los interbloques sigue premiando la fragmentación sobre la agregación. La eficacia de la CLP se ha reducido. La CLP propone una agenda para llevar al plenario, pero éste se ha reunido cada vez menos como resultado de consensos alcanzados en dicha Comisión. El fracaso de la CLP como mecanismo de cooperación ha llevado tanto a la oposición como al oficialismo a intentar imponer numerosas sesiones especiales.

Si bien la tasa de éxito de proyectos de ley del Poder Ejecutivo se mantiene estable en los últimos períodos presidenciales, la cantidad de proyectos de ley que presenta la presidencia y el caudal de leyes que inicia y son aprobadas es cada vez menor. Esto pareciera indicar que la estrategia legislativa de las presidencias es sensible al incremento de las dificultades para construir consenso en la HCDN. Así, anticipando las dificultades para generar agenda, los presidentes parecen haber ajustado la cantidad de iniciativas enviadas al Congreso con el objetivo de no perder efectividad. Entre 1983 y 2017, tanto la cantidad de proyectos enviados como la de sancionados ha disminuido con el tiempo, *pari passu* con el

incremento de la fragmentación legislativa.

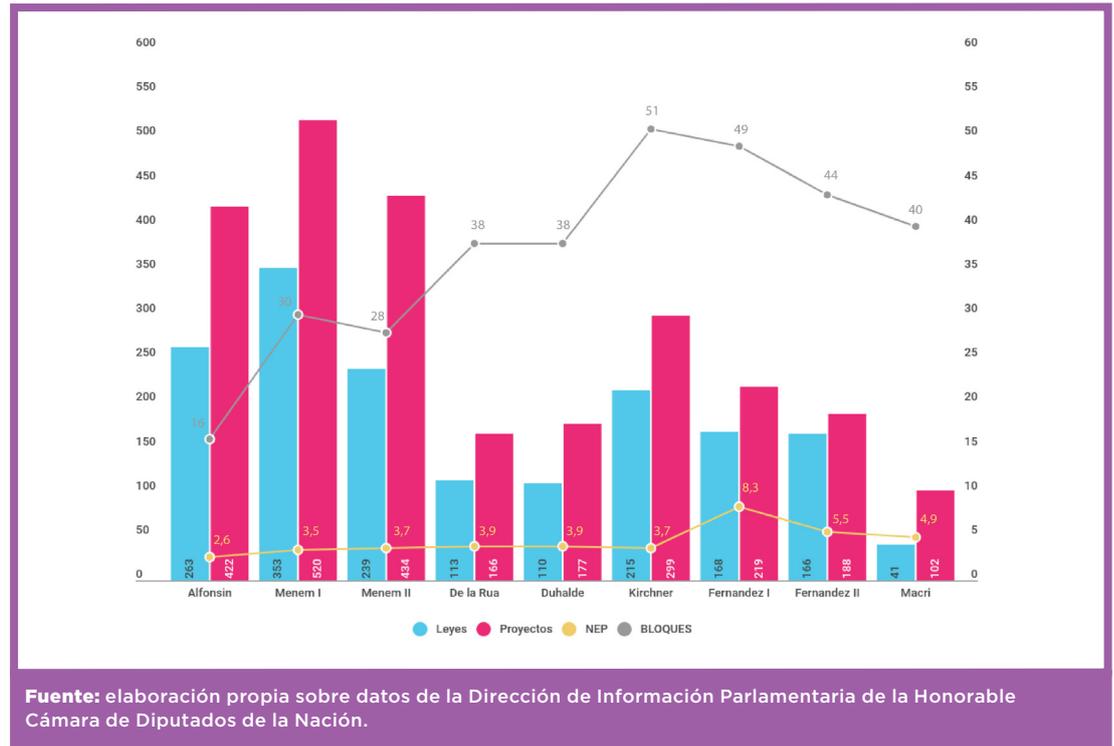
Si los dispositivos y las rutinas entre los bloques o interbloques no funcionan correctamente, la búsqueda de cooperación consume recursos políticos del gobierno y presupuestarios del Estado. En un contexto de fuertes restricciones fiscales, esto reduce la productividad legislativa y genera, en términos de política pública, resultados legislativos técnicamente pobres y potencialmente vulnerables a cambios en el contexto – tal como ocurren en los Estados Unidos (Maltzman y Shipan, 2012). En años electorales, esta combinación de dispersión y fallas en la cooperación se agrava y aumenta la probabilidad de inacción y bloqueo legislativo.

Algunos de estos factores podrán variar de acuerdo con la coyuntura. Sin embargo, tanto la fragmentación partidaria como los Congresos con oficialismos minoritarios de diverso tamaño y grado de cohesión se insinúan como estructuras potencialmente perdurables en el corto y mediano plazo. Las reglas actuales de la Cámara de Diputados de Argentina, en un contexto en que ningún grupo legislativo tiene mayoría, la primera minoría está lejos del quórum y la fragmentación de la oposición es alta, dificultan el éxito legislativo. **Esto plantea al Congreso Nacional el desafío de mejorar, ampliar y profundizar los mecanismos para el consenso.**

Éxito  
legislativo

**Gráfico 10.**

**Proyectos de ley vs. leyes sancionadas por el PEN (1983 – 2017)**



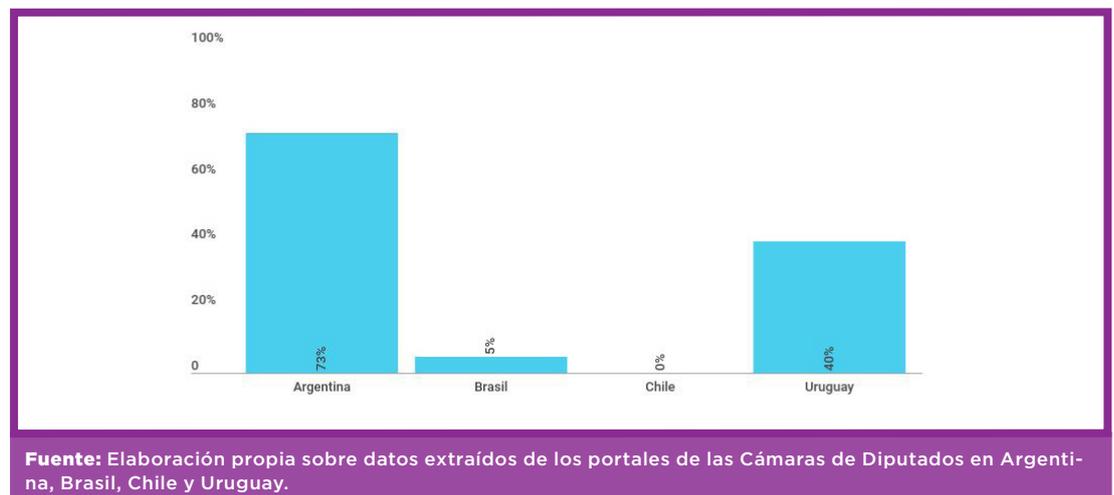
### ¿Cómo producir mecanismos de cooperación en contextos de alta fragmentación? Lecciones de la experiencia comparada

El Congreso argentino no es el único que enfrenta riesgos de caída del éxito y la productividad legislativa en contextos de oficialismos minoritarios y alta fragmentación partidaria. Sin embargo, la

fragmentación de la política legislativa en Argentina es notablemente más alta que en el resto de la región. En Argentina, el 73% de los 40 bloques partidarios de la Cámara Baja están compuestos por entre 1 y 3 legisladores (**Gráfico 11**), y la mayoría están formados por legisladores del mismo distrito. Las reglas internas de la Cámara Baja en Brasil reducen los pequeños grupos a sólo el 5% y en Chile a ninguno, ya que se exige un mínimo 7 miembros para conformar un bloque. Dos de los cinco grupos legislativos en Uruguay tienen 3 o menos legisladores.

**Gráfico 11.**

**Porcentaje de bloques pequeños en la Cámara de Diputados. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (2015-2017)**



En esta sección se analizan algunos países con problemas similares a la Cámara de Diputados Argentina, en los cuales los dispositivos institucionales y las prácticas informales contribuyen a producir mecanismos de agregación y cooperación legislativa, contrario a lo que sucede en Argentina.

Al igual que Argentina, Brasil es un presidencialismo federalista con un Poder Legislativo bicameral, y presenta un problema de fragmentación legislativa aún más agudo y persistente que el argentino (Abranches, 1988). Sin embargo, el poder de los líderes parlamentarios, la moderación de la fragmentación legislativa y los poderes proactivos del presidente hacen que su tasa de éxito se mantenga relativamente alta: en el período 1988-2006 se mantuvo entre 70,7% y 85,6% (Palermo, 2012)<sup>6</sup>. Para atenuar los riesgos de parálisis en el trabajo legislativo en un contexto de fragmentación extremadamente alta, la reglamentación interna de la *Camara dos Deputados* brasileña empoderó a los líderes frente a las comisiones y limitó la fragmentación de la Cámara en bloques.

A través de la *Mesa Diretora y del Colégio de Líderes*, los líderes partidarios pueden designar y cambiar los relatores – o miembros informantes, en la terminología argentina – de un proyecto de ley, retirar trámites legislativos de las comisiones (donde es más probable que sean alterados). También pueden votar en el *Colégio de Líderes*, que tiene a su cargo la organización de la agenda parlamentaria, el control de la proposición de enmiendas en las sesiones del plenario y el proceso de formación de comisiones. La elección de los miembros de las comisiones está centralizada en manos de los líderes partidarios, quienes la hacen en base a la lealtad partidaria y el *expertise* de los legisladores (Figueiredo y Limongi, 2000).

En contraste con la descentralización del poder en las Comisiones de la HCDN (45 comisiones), el poder de los líderes en Brasil habilita un proceso de trabajo legislativo más centralizado y controlado (con 25 comisiones). En efecto, mientras la CLP argentina debe formar agenda sobre la base de dictámenes elaborados por legisladores sólo controlados ex post por los jefes de bloque y carece de poder para retirar proyectos de las comisiones u organizar el proceso de sus eventuales modificaciones en la Cámara, la *Mesa Diretora* y el *Colégio de Líderes* brasileño controlan desde la selección de los miembros de las comisiones hasta la dinámica de las enmiendas a los proyectos.

Muchos cuerpos legislativos tienen un requisito mínimo de cantidad de miembros por bloque más restrictivo que el de la Cámara de Diputados argentina. Este tipo de regla ha

sido efectivo para reducir la multiplicación de bloques de muy pocos legisladores. Las cámaras de Diputados de Brasil y México<sup>7</sup> no permiten bloques de menos de cinco miembros y el Congreso de los Diputados de España tiene requisitos aún más exigentes: se requieren 15 miembros para formar un grupo parlamentario<sup>8</sup>.

En el modelo uruguayo, las comisiones también son débiles frente a los liderazgos partidarios que dominan las carreras de los legisladores (Chasquetti y Micozzi, 2014) y frente al recinto que recibe con muy poco filtro la producción de las Comisiones (Calvo, 2012). De modo que, cuando hay mayorías, ellas deciden desde el recinto lo que se aprobará y la tasa de éxito es alta. Sin embargo, en la situación de pluralidad el oficialismo carece del poder de agenda del que goza en el Congreso argentino, deposita el poder en los líderes partidarios, y los somete así a una negociación exigente para armar la agenda que consume mucho tiempo del debate en el recinto. Por tanto, la tasa de éxito legislativo disminuye.

A partir de las experiencias de Uruguay y Brasil, una vía posible para facilitar el proceso de toma de decisiones en el Congreso es establecer reglas que fortalezcan a quienes han de decidir la agenda legislativa. Respaldados por estas reglas, los líderes parlamentarios podrían organizar el debate dentro de sus bloques, monitorear el comportamiento de sus miembros e internalizar los conflictos entre facciones y entre representantes de distintas regiones. Así se lograrían posiciones comunes en los grupos, se facilitaría la gestión de la agenda y se crearían las bases para intervenir de manera eficaz en la formación de los consensos sin los cuales no sería posible legislar en un presidencialismo con gobierno de coalición, minoritaria o mayoritaria.

Incluso las legislaturas típicamente dominadas por mayorías partidarias tienen reglas que centralizan el poder de agenda y limitan las oportunidades de minorías o facciones para bloquear el proceso legislativo. La Cámara de Representantes de los Estados Unidos implementa dos restricciones para moderar el poder de veto de las Comisiones: la cantidad de comisiones (27) es la mitad que en la Cámara de Diputados argentina pese a que la Cámara tiene el doble de miembros; y el promedio de comités en los que participan los legisladores es de apenas dos.

Además, en esta legislatura existen también dos espacios en los que los legisladores pueden hacer uso de la palabra. Por un lado, está el uso del tiempo del plenario, que se encuentra

6 El Poder Ejecutivo en Brasil cuenta con poder de veto fuerte como en Argentina, su poder de decreto está limitado por la duración de su validez y el requerimiento de ratificación del Congreso, y posee además la capacidad de incidir directamente en la agenda del Congreso con pedidos de tratamiento urgente de sus proyectos.

7 En la Cámara de Diputados de México hoy existen solo 8 bloques, todos tienen representación de carácter nacional, más 1 diputado que se encuentra sin grupo y se considera Independiente

8 Sólo es posible formar un grupo parlamentario a partir de 5 diputados siempre y cuando posea un 15% de los votos correspondiente a las circunscripciones donde se haya presentado candidatura o un 5% de los votos en el conjunto de la nación.

fuertemente limitado y estructurado por el partido mayoritario. Por otro lado, está el tiempo específicamente destinado a la función expresiva de la representación: al final de la sesión, cuando el trabajo legislativo ya ha concluido, la oposición puede utilizar las “special orders”, para las cuales no se establece ningún tipo limitación sobre la temática y el tiempo en los que los representantes pueden expresarse (Maltzman y Sigelman, 1996).

Estas reglas contrastan con las del Senado, donde la institución del filibuster permite a los legisladores bloquear tanto el debate como las votaciones siempre que los impulsores de la agenda por ellos resistida no puedan reunir una mayoría especial para forzar su avance. En este sentido, la Cámara de Diputados argentina se acerca más al funcionamiento del Senado norteamericano que al de la Cámara de Representantes: las cuestiones de privilegio operan también en Argentina como recursos para bloquear el debate y satisfacer agendas expresivas antes que legislativas.

El Parlamento del Reino Unido también establece ámbitos de debate dentro y fuera del proceso legislativo. Allí, el uso de la palabra lo tienen en su mayoría los representantes del gobierno, y los debates que hubiere suelen limitarse al tema objeto de legislación. El segundo canal diferenciado es el que se conoce como Question Time: una oportunidad para que los miembros de la Cámara de los Comunes interpeleen a los ministros del gobierno sobre temas de los que son responsables con un horario restringido de una hora pero que puede extenderse a cuatro días a la semana. Estas preguntas son realizadas al inicio de cada sesión y son conocidas como “preguntas orales”. También existen las interpelaciones al Primer Ministro, que se realizan una vez a la semana y a las que se destina media hora.

Las visitas del Jefe de Gabinete de Ministros a las cámaras del Congreso en Argentina constituyen un equivalente funcional del Question Time. Sin embargo, el tiempo para las acciones expresivas de los legisladores no se circunscribe a este tiempo delimitado como en el Reino Unido, dado el derecho que el Reglamento de la Cámara de Diputados confiere a los legisladores de plantear cuestiones de privilegio durante las sesiones.

Estos casos muestran que es conveniente diferenciar en forma clara los usos del tiempo para funciones legislativas y expresivas. Esta diferenciación permite asignar el tiempo de los legisladores de modo eficiente sin eliminar la posibilidad de que se realicen declaraciones expresivas en los debates legislativos. En otras palabras, la función expresiva se circunscribe a la materia sobre la cual se está legislando. Ciertamente, estas instituciones reducen el poder de bloqueo de los grupos parlamentarios más pequeños, pero no suprimen sus derechos.

En cambio, generan la posibilidad de que las agendas legislativas avancen con menores obstáculos.

## Recomendaciones para mejorar la cooperación y la efectividad legislativa

La experiencia comparada ofrece algunas lecciones para abordar la reforma del reglamento de la HCDN. El criterio que orienta las siguientes recomendaciones es **fortalecer la efectividad legislativa alentando la agregación y cooperación de los diputados de la Cámara manteniendo la participación de las minorías**. Las recomendaciones no se presentan como un modelo a aplicar sino como un menú de opciones que persigue objetivos, de modo que podrían implementarse alternativamente, según se ajusten al contexto.

### A) Reducir la fragmentación y alentar la agregación.

En legislaturas muy fragmentadas, aplicar reglas que establecen un número mínimo de legisladores para constituir un bloque ha sido eficaz para limitar la multiplicación de bloques con muy pocos legisladores. Con ello, fomenta la agregación, mejora la efectividad y reduce el bloqueo de la actividad legislativa. Establecer incentivos para agregar legisladores en bloques con un mínimo razonable de integrantes podría también inducir la cooperación y reducir la fragmentación. Por ello se recomiendan alternativamente dos tipos de reforma al reglamento:

- Aumentar el número mínimo de miembros requerido para la integración de un bloque de 3 a 5 diputados. Los bloques que por escisiones de miembros no alcancen este número perderán esa condición, y todos los derechos que el reglamento les concede como tales. Otra opción es premiar con un mayor tiempo en el uso de la palabra a los bloques con 5 o más legisladores y reducir el tiempo de los bloques con menos de 5 legisladores, y reducir el presupuesto destinado a la organización de los bloques más pequeños.
- Formalizar a los interbloques, establecer un número mínimo de 20 legisladores para su constitución, otorgar a sus líderes recursos para una secretaria técnica del interbloque para producir proyectos de consenso, y minutos adicionales para el uso de la palabra en el recinto.

### B) Fortalecer la efectividad y el rol coordinador de la CLP.

La fragmentación de los bloques ha

reducido la efectividad consensual de la CLP en la construcción de la agenda parlamentaria. Así, se ha favorecido el uso de las sesiones especiales para tratar agendas no consensuadas dentro de la CLP. Para recuperar su efectividad consensual se recomienda:

- Establecer un requisito mínimo de cantidad de legisladores en un bloque para formar parte de la CLP. En función de la experiencia en la Cámara de Diputados argentina y de otras legislaturas se recomienda que la integren bloques con un mínimo de 5 legisladores.

- Integrar a la CLP a los líderes de los interbloques con más de 20 legisladores, de modo de premiar la agregación.

- Otorgar a la CLP la potestad –en proyectos que son girados para discusión a múltiples comisiones en simultáneo- de seleccionar como dictamen de base para que sea el primero en discutirse en el plenario a aquel que recolecte más adhesiones luego de haber sido emitido por la comisión respectiva. Esto permitiría ordenar la agenda del plenario ante proyectos de ley complejos.

### **C) Aumentar la efectividad de las Comisiones.**

La multiplicación de Comisiones y la ampliación de la cantidad de legisladores en cada una de ellas aumentó significativamente los puntos de veto y ha complicado la cooperación. Para revertir estas tendencias se recomienda:

- Reducir la cantidad de Comisiones al nivel original de 25. Alternativamente, fusionar las Comisiones con temáticas afines (i.e. Economía) y convertir algunas de las actuales comisiones en Subcomisiones. Los presidentes de las subcomisiones mantendrían los recursos asignados a los presidentes de las comisiones que se fusionaran con otras.

- Acotar la cantidad de comisiones a las que cada legislador puede asistir como miembro con voz y voto a un máximo de 5. En compensación, se podría autorizar expresamente a los legisladores no miembros de las comisiones a participar de sus debates con voz pero sin voto.

- Formalizar el trabajo de los asesores y los espacios de discusión previa al momento de sanción. Un procedimiento posible sería que los presidentes de las comisiones derivaran los proyectos agendados, con el orden específico para su tratamiento en la agenda, a los asesores de la comisión para su discusión previa al debate entre los legisladores. La discusión de los asesores tendría lugar en reuniones públicas, abiertas, con registro taquigráfico. Los asesores registrarían en ellas todas las propuestas de modificación de los proyectos en discusión, así como la identidad y afiliación partidaria de sus autores, y las remitirían luego a los miembros de la comisión.

- Establecer que los dictámenes de minoría deben tener como mínimo tres firmas de legisladores.

### **D) Fortalecer los liderazgos legislativos.**

Para fijar la agenda de manera consensuada es necesario fortalecer a los partidos y, en particular, a sus líderes. Mientras no se modifiquen el sistema electoral ni el sistema de votación, darle poder a los líderes de los partidos parlamentarios para controlar la agenda de sus bloques, negociar en su nombre con otros líderes y disciplinar a sus miembros a la hora del voto, son tareas centrales para mejorar la efectividad legislativa de la Cámara. Para ello se recomienda la siguiente reforma al reglamento:

- Impulsar la obligatoriedad del registro de las modificaciones a los proyectos de ley que se producen en las Comisiones y del plenario de la Cámara. Este dispositivo serviría tanto para darle visibilidad a las iniciativas de modificación de los legisladores como para ofrecer información a los líderes de los bloques acerca de las preferencias y propuestas de sus miembros. El registro de dicha información incrementaría el poder de coordinación de los líderes y la disciplina en los bloques más numerosos.

### **E) Efectividad en el uso del tiempo en el Recinto de la HCDN.**

La falta de distinción funcional entre un canal expresivo y otro estrictamente legislativo ha reducido el tiempo en el recinto para el tratamiento de los proyectos de ley. El análisis de las experiencias argentina y comparada sugiere que es conveniente limitar las prácticas obstruccionistas con las cuales los bloques, y en particular sus miembros disidentes con sus conducciones, tienden a dificultar la concreción de los debates plenarios. La principal práctica es la utilización de las cuestiones de privilegio para debatir temas no vinculados con “resguardar el decoro” de los legisladores ni con legislación en agenda sino con problemas políticos. Para ello se recomienda:

- Introducir límites de tiempo y requisitos más estrictos para el planteamiento de cuestiones de privilegio y de pedidos de informe. Las cuestiones de privilegio podrían limitarse a una por bloque y trasladarlas al final de la sesión. Para los pedidos de informes se recomienda establecer requisitos de justificación técnica adecuada.

- Introducir una diferenciación entre tiempo para legislar y tiempo para expresarse. Esto puede lograrse instituyendo sesiones específicamente dedicadas a las declaraciones expresivas, o asignando tiempo para ellas durante los informes del Jefe de Gabinete de Ministros.

- Introducir un sistema automático para cortar el uso de la palabra. Esto permitiría reforzar el reglamento en forma consistente con el respeto de los derechos de todos los legisladores sin discrecionalidad para ninguno.

El reglamento de la Cámara de Diputados permanece sin grandes modificaciones desde la época del dominio bipartidista del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. Mientras tanto, la fragmentación legislativa ha aumentado de acuerdo con la cantidad de bloques y el número efectivo de partidos en bancas. Las reglas de la Cámara no han resuelto los problemas producidos por el incremento en la fragmentación, sino que los han agravado. Así, la efectividad en el tratamiento y la producción de legislación se ha reducido.

El Congreso argentino se caracterizaba, tanto en contextos de mayoría como de pluralidad, por el rol central de las iniciativas del Ejecutivo, la fuerte disciplina partidaria y el control de los gobernadores sobre los legisladores de su distrito. Sin embargo, hay una serie de tendencias en la HCDN que se acentuaron entre 2015 y 2017, en un contexto de oficialismo minoritario y alta fragmentación.

Entre ellas, se observa una proliferación de bloques en la Cámara, en tanto las reglas de formación de agrupamientos legislativos

no incentivan la agregación. Las sesiones de tablas se han reducido dada la dificultad de lograr consensos en la CLP, mientras que las especiales han aumentado. Los liderazgos partidarios se han debilitado, los índices de disciplina partidaria de la oposición son muy bajos en comparación a los patrones históricos. Los puntos de veto han aumentado por la multiplicación de Comisiones y la ausencia de limitaciones para los legisladores en la cantidad que integran. El tiempo para el tratamiento de los proyectos de ley se ha reducido debido al abuso de la cuestiones de privilegio.

En este contexto, la Cámara de Diputados tiene el desafío de mejorar, ampliar y profundizar los mecanismos para el consenso. La experiencia comparada ofrece algunas lecciones para abordar la reforma del reglamento. En esta línea, es fundamental adoptar medidas que generen mecanismos de cooperación entre los diputados y fortalezcan la efectividad legislativa.

Bonvecchi, A. (2010). The political economy of fiscal reform in Latin America: The case of Argentina. *IDB Working Paper Series 175*.

Bonvecchi A. y Zelaznik, J. (2012). El Impacto del Poder de Decreto Presidencial sobre el Comportamiento Legislativo". En Mustapic, A., Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (eds.). *Los legisladores en el Congreso Argentino*. Prácticas y Estrategias, Buenos Aires: Instituto Di Tella.

Calvo, E. (2014) *Legislative Success in Fragmented Congresses in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*. Cambridge University Press.

Calvo, E., y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina*. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral. Buenos Aires: Prometeo.

Chasqueti, D., y Micozzi, J. P. (2014). The subnational connection in unitary regimes: Progressive ambition and legislative behavior in Uruguay. *Legislative Studies Quarterly*, 39(1), 87-112.

De Luca, M., Jones, M. P., y Tula, M. I. (2002). Back rooms or ballot boxes? Candidate nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 35(4), 413-436.

Ferretti, N. (2012). Centralización y poder compartido: la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación. En Mustapic, A.M., Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (comp.) *Los legisladores en el Congreso Argentino: prácticas y estrategias* (pp. 13-59). Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

Ferretti, N. y Mustapic A. (2016) De la Comisión de Labor Parlamentaria a las sesiones especiales. El Congreso argentino entre 2009 y 2015.

Figueiredo, A. C., y Limongi, F. (2000). Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, 151-170.

Gervasoni, C., y Nazareno, M. (2017). La relación entre gobernadores y legisladores nacionales. Repensando la "conexión subnacional" del federalismo político argentino. *Política y gobierno*, 24(1).

Gibson, E., y Calvo, E. (2001). Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina. En Calvo, E. y Abal Medina, J. (h)(eds.). *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires: EUDEBA

Gibson, E., y Suárez-Cao, J. (2007). Competition and power in federalized party systems. *Program in Comparative Historical Social Science* (chss).

Jones, M.P. (2002). Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress. *Legislative Politics in Latin America*, 147-84.

Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P. y Tommasi, M. (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, M.P., y Hwang, W. (2005). Provincial party bosses: Keystone of the Argentine Congress. Argentine democracy: *The politics of institutional weakness*, 115-138.

Leiras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y gobierno*, 17(2), 205-241.

Maltzman, F., y Sigelman, L. (1996). The politics of talk: Unconstrained floor time in the US House of Representatives. *The Journal of Politics*, 58(3), 819-830.

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

Mustapic, A.M. (2000). "Oficialistas y diputados": Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 39 (156), 571-595. doi:10.2307/3455833

Mustapic, A.M. (2002). Oscillating relations: president and Congress in Argentina. *Legislative Politics in Latin America*, 23-47.

Palermo, V. (2014). Argentina y Brasil: *una comparación institucional*. Mimeo.

Suárez Cao, J. (2012). Las transformaciones del sistema nacional de partidos: una visión federalista sobre la competencia partidaria en Argentina. En Faletti, T. (org.). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, Universidad Nacional de Córdoba.

## Acerca de los autores

**Alejandro Bonvecchi:** investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Profesor Ordinario Adjunto en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, y Director del Programa de Estudios Electorales y Legislativos de la UTDT. Licenciado en Sociología (UBA) y Ph.D. in Government (University of Essex).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

**Nicolás Cherny:** doctor en Ciencias Sociales por FLACSO y Magíster en Gobierno por el Instituto Ortega y Gasset de Madrid. Actualmente trabaja sobre la toma de decisiones en el Poder Legislativo, el funcionamiento del Presidencialismo y el Federalismo en Argentina y América Latina. Director Académico de Universidad de Bologna (sede Buenos Aires) e investigador del CONICET.

**Lautaro Cella:** analista del programa de Instituciones Políticas. Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Universidad Torcuato Di Tella. Se desempeña como docente y ayudante de investigación en la Universidad Torcuato Di Tella.

Los autores agradecen los valiosos comentarios de **Ernesto Calvo, Jesús Rodríguez y Ana María Mustapic**. También la asistencia de **Iván Seira, Santiago Soubie, Ignacio Ospital y Magalí Mayo**. Agradecemos a su vez a los diputados que participaron en las mesas de discusión sobre la temática y luego fueron entrevistados.

Este documento se realizó gracias al apoyo de la **Embajada de Alemania** y la **Honorable Cámara de Diputados de la Nación**.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en **[www.cippecc.org](http://www.cippecc.org)**.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Bonvecchi, A., Cherny, N., y Cella, L. (marzo de 2018) Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados. **Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°200**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social y Salud, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.