

DOCUMENTO DE TRABAJO N°177
FEBRERO DE 2019

Reglamentos comparados de Cámaras de Diputados de América del Sur

CAROLINA TCHINTIAN | LARA GOYBURU
LAUTARO CELLA



Índice

Resumen ejecutivo	3
Introducción	4
Reducir la fragmentación.....	7
Alentar la agregación	8
Mejorar la coordinación	10
Conclusiones	15
Bibliografía.....	16
Acerca de los autores.....	17

Índice de cuadros y gráficos

Figura 1. Países analizados en la comparación	6
Figura 2. Porcentaje de miembros de la Cámara de Diputados requerido para conformar un bloque	8
Figura 3. Cantidad de comisiones permanentes en las Cámaras de Diputados	11
Figura 4. Diferenciación entre tiempo para legislar y para expresarse en Cámaras de Diputados de la región.....	13

Resumen ejecutivo

En 2017 se realizó un diagnóstico de la situación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (HCDN) y se encontró que existen algunas dificultades en su funcionamiento que las reglas de la Cámara no ayudan a resolver. Entre otras cosas, se observó la proliferación de agrupamientos legislativos, la dificultad para alcanzar consensos en la Comisión de Labor Parlamentaria, la multiplicación del número de comisiones, y la disminución del tiempo para el tratamiento legislativo en el recinto.

Este documento de trabajo compara el reglamento de la HCDN con los reglamentos de las Cámaras de Diputados de 8 países de América del Sur: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. El foco está puesto en los reglamentos en sí mismos, particularmente en determinadas medidas reglamentarias que las Cámaras Bajas de la región adoptan para atacar los problemas que se identificaron en el caso de la Argentina.

El trabajo se estructura en cuatro secciones. En la primera, se comparan las reglas para reducir la fragmentación, es decir, aquellas que regulan la forma en que los resultados electorales se traducen en bloques. En la segunda, se contrastan las distintas medidas que alientan la agregación de los diputados con intereses comunes. En la tercera, se contraponen los diferentes mecanismos para mejorar la coordinación entre los legisladores. La última sección resume los hallazgos del documento.

Así, esta comparación de reglamentos identifica en qué países y con qué frecuencia se adoptan ciertas medidas reglamentarias que si se aplicaran a la Cámara de Diputados argentina podrían ayudar a enfrentar algunos de las dificultades que la Cámara encuentra en su funcionamiento.

Entre otras cosas, se encontró que el porcentaje de miembros de la HCDN requerido para formar un bloque está por debajo del porcentaje promedio de los países estudiados. Además, Argentina tiene el valor máximo de comisiones de la región y en 4 de las 8 cámaras estudiadas hay una diferenciación entre tiempo para legislar y tiempo para expresarse.

Introducción

Este documento de trabajo realiza una comparación de los reglamentos de las Cámaras de Diputados de 8 países de América del Sur: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Buscamos poner en diálogo los reglamentos de la región con el de la Honorable Cámara de Diputados (HCDN) de la Argentina.

En 2017 se realizó un diagnóstico de la situación de la HCDN (Bonvecchi, Cherny, y Cella, 2018), donde encontramos que: las reglas para la formación de agrupamientos legislativos no incentivan la agregación; la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP) encuentra dificultades para lograr consensos debido a la fragmentación legislativa y por tanto aumentan las sesiones especiales; hubo un aumento del número de Comisiones, de la repitencia en ellas y de los puntos de veto; y se ha reducido el tiempo para el tratamiento legislativo en el recinto.

Aquí nos enfocamos en medidas reglamentarias que los Congresos de la región adoptan para enfrentar los problemas identificados en Argentina¹. Así, analizamos medidas para reducir la fragmentación, para alentar la agregación y para mejorar la coordinación. Las primeras buscan evitar la multiplicidad de grupos o bancadas parlamentarias interfiera sobre la forma en la que el cuerpo legislativo lleva adelante su labor. Las segundas, tienen como objetivo generar incentivos para que los legisladores se agrupen y cooperen. En tercer lugar, hay medidas que mejoran la coordinación entre los legisladores y minimizan los costos de transacción que ellos enfrentan.

En concreto, relevamos:

A. Medidas para reducir la fragmentación

Se discutirán las medidas que contribuyan a ordenar la forma en que los resultados electorales se traducen en bloques dentro del congreso, es decir, la manera en que los partidos acceden a representación dentro de la HCDN.

1. Los requisitos para la formación de bloques

B. Medidas para alentar la agregación

Mecanismos que contribuyan a agrupar a los diputados con intereses comunes, con el objetivo de mejorar el debate y ordenar la forma en que se tratan los proyectos de ley.

2. El tiempo en el uso de la palabra y presupuesto para bloques
3. La existencia de interbloques
4. Los requisitos de los bloques para la participación en la CLP o en la definición del Orden del Día

C. Medidas para mejorar la coordinación

Se discutirán las formas en las que los diputados se organizan dentro de la HCDN a través de sus mecanismos formales con el fin de fortalecer estos canales institucionales de cooperación y organización.

¹ La comparación se realizó sobre los reglamentos disponibles en la web de cada una de las Cámaras.

5. Estructura y funcionamiento de comisiones
 - Cantidad de comisiones permanentes
 - Existencia de subcomisiones
 - Cantidad de comisiones a las cuales puede asistir un legislador.
 - La cantidad de firmas requeridas para dictámenes de minoría
6. Uso del tiempo en el recinto
 - Los límites y requisitos para plantear cuestiones de privilegio
 - La diferenciación entre el tiempo para expresarse y para legislar

En cada una de las secciones de este documento se describirá brevemente algunas de las características de la Cámara Baja Argentina a la luz de lo que sucede en la región. El foco de este estudio son los reglamentos en sí mismos. Teniendo en cuenta que los países analizados son distintos en sus diseños institucionales (**Figura 1**), cuando sea necesario se contextualizará con datos sobre el caso.

Si bien el sistema de partidos argentino y la fragmentación electoral no se pueden modificar con una reforma del reglamento de la HCDN, dado que sus causas están relacionadas al sistema electoral cuya necesidad de reforma ya hemos abordado², las medidas reglamentarias sí pueden mejorar el funcionamiento interno de la Cámara al incentivar la agregación, facilitar la coordinación y reducir los costos de transacción, de modo de atenuar las dificultades para la política legislativa que acarrea la fragmentación producto de los procesos electorales y sus dinámicas.

Tal como destaca Saettone (2014) la literatura ha abordado en profundidad el tránsito desde la década del '80 del tradicional bipartidismo a un sistema cada vez más fragmentado, donde los partidos provinciales y el surgimiento de los terceros partidos modificó la dinámica parlamentaria. Los dos principales partidos históricos (UCR y PJ) fueron perdiendo al interior del recinto cuotas de participación (bancas) a favor de partidos que, en algunos casos, no sobrepasan hoy la década de vida, ni alcanzan a formar mayorías por sí mismos. Aun cuando estas dos históricas fuerzas siguen formando los dos bloques mayoritarios, en simultáneo o no, en el oficialismo o en la oposición, están forzados periódicamente a echar mano a los pequeños bloques para formar las mayorías necesarias para la aprobación de legislación, con el consecuente aumento de los costos de transacción en la negociación política.

En este sentido entonces, entendemos que fragmentación y agregación son fenómenos diferentes. Mientras que el primero es producto de la actividad política que se genera fuera del recinto y particularmente en el momento electoral, la agregación depende de la propia dinámica interna de la HCDN y la reglamentación parlamentaria. Incentivar esta última por vía reglamentaria, no mejorará la primera, pero alentará a “domar” un escenario de modo de facilitar la negociación política.

² Ver Pomares, Leiras, Page, Zárate, y Mignone (2016) y Pomares, Leiras, y Page (2016).

Figura 1. Países analizados en la comparación

País	Sistema de gobierno	Tipo de Congreso	Cámara de Diputados	Sistema electoral de Cámara de Diputados	Número de representantes de Cámara de Diputados
Argentina	Estado federal	Bicameral	Cámara de Diputados de la Nación Argentina	Representación proporcional D'Hondt con lista cerrada y umbral del 3% del padrón	257
Bolivia	Estado unitario	Bicameral	Cámara de Diputados del Estado plurinacional de Bolivia	Sistema electoral mixto	130
Brasil	Estado federal	Bicameral	Câmara dos Deputados do Brasil	Representación proporcional Hare con lista abierta y sin umbral	513
Chile	Estado unitario	Bicameral	Cámara de Diputados de Chile	Representación proporcional D'Hondt con lista cerrada y sin umbral	155
Colombia	Estado unitario	Bicameral	Cámara de Representantes de Colombia	Representación proporcional con lista cerrada y umbral del 50% de cuota electoral	172
Ecuador	Estado unitario	Unicameral	Asamblea Nacional de Ecuador	Representación proporcional D'Hondt con lista abierta y sin umbral	137
Paraguay	Estado unitario	Bicameral	Cámara de Diputados de Paraguay	Representación proporcional D'Hondt con lista cerrada y sin umbral	80
Perú	Estado unitario	Unicameral	Congreso de la República del Perú	Representación proporcional D'Hondt con lista cerrada y desbloqueada y umbral del 5% de votos válidos emitidos a nivel nacional	130
Uruguay	Estado unitario	Bicameral	Cámara de Representantes de Uruguay	Representación proporcional Hare con lista cerrada y sin umbral	99

Fuente: elaboración propia en base a [Electoral System Design Database](#).

Reducir la fragmentación

En Argentina, las reglas de formación de los agrupamientos legislativos de la Cámara reproducen la fragmentación electoral (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018). Entre 1983 y 2017 el número de bloques de la Cámara de Diputados tendió a aumentar. Particularmente, se han incrementado el número de bloques con pocos miembros. Entre 2015-2017, 29 de los 40 bloques legislativos contaban con tres o menos integrantes.

Las reglas que establecen un número mínimo de legisladores para constituir un bloque sirven para limitar la multiplicación de grupos pequeños. En cuanto a los **requisitos para la formación de bloques**, en la Argentina, el artículo 55 del Reglamento de la HCDN, indica que los bloques podrán formarse con un piso mínimo de tres o más Diputados de acuerdo con sus afinidades políticas. Este artículo autoriza también a formar bloques de menos miembros cuando sus integrantes representen a un partido político existente con anterioridad a la elección de los Diputados. Adicionalmente no existen previsiones disciplinarias en el Reglamento respecto de la entrada o salida de un diputado de un bloque, por tanto cada diputado es libre de integrar un bloque y salirse de él simplemente cumpliendo con la formalidad de notificar por nota a la Presidencia de la Cámara. Molinelli, Palanza y Sin (1999) ya daban cuenta del incipiente fenómeno de fragmentación parlamentaria hacia fines de los '90 cuando decían que en el contexto político nacional, este reglamento permite sin mayores costos que legisladores que entran por una lista luego integren bloques de otros partidos por los que no fueron elegidos o se separen de aquellas fuerzas por las que entraron a la Cámara, afectando negativamente el vínculo de representación democrática.

En Brasil, Chile, Ecuador y Perú existe un mínimo de Diputados para formar un bloque. En Brasil, un partido que ingresó a la Cámara obtiene un Líder Partidario³ (equivalente a jefe de bloque) si tiene al menos 5 representantes. Un bloque parlamentario es integrado por dos o más partidos bajo Líder común y son necesarios 15 Diputados⁴ para formarlo. Cada partido solo puede formar parte de un bloque a la vez.

En Chile, hacen falta 7 representantes para conformar un bloque y los Diputados independientes deben juntarse entre sí a menos que integren bloques de otros partidos. En Ecuador, un bloque tiene que tener como mínimo 13 Diputados⁵. Puede estar formado por más de un partido político si solos no alcanzan el mínimo, pero un partido no puede formar distintos bloques. En Perú, el mínimo para conformar un bloque es de 5 congresistas. No pueden constituir bloques separados los Diputados que pertenezcan a un mismo partido (a menos que se disuelva la alianza electoral, en cuyo caso podrán conformar distintos grupos parlamentarios, cada uno con un mínimo de 5 congresistas)⁶.

En cambio, en Bolivia, Colombia⁷, Paraguay y Uruguay no hay un mínimo de Diputados para conformar un bloque. En Bolivia, las bancadas se forman por el partido por el que los Diputados fueron electos y si un Diputado se escinde de ese partido no puede formar una nueva. En Paraguay, los Diputados de un mismo partido solo pueden constituir más de un bloque si cada uno tiene un mínimo de 6 miembros.

³ Se obtiene calculando un centésimo de los miembros de la Cámara, que son 513.

⁴ No se admite bloque parlamentario compuesto por menos de tres centésimos del total de la Cámara, que son 513.

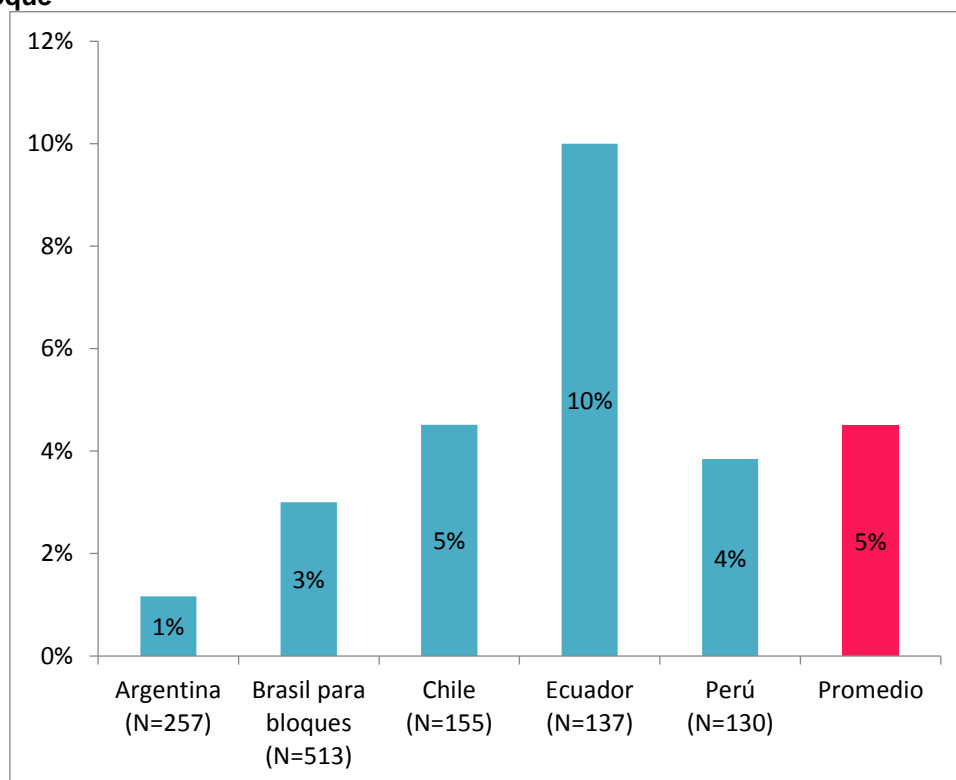
⁵ Se obtiene calculando el número entero inferior al 10% de los miembros de la Cámara, que son 137.

⁶ Incorporado por Resolución Legislativa del Congreso N° 007- 2016-2017-CR, publicada el 15 de octubre de 2016). El reglamento no hace referencia al mecanismo de disolución de la alianza electoral.

⁷ Esto no aparece en el reglamento, sino en la Ley 974 del 22 de julio de 2005.

La **Figura 2** muestra el porcentaje de miembros de cada Cámara requeridos para conformar un bloque. Dado que las Cámaras tienen distintos tamaños, es más útil hacer la comparación en porcentajes. Argentina se encuentra por encima del promedio de la región.

Figura 2. Porcentaje de miembros de la Cámara de Diputados requerido para conformar un bloque



Fuente: elaboración propia en base a los reglamentos de las Cámaras de Diputados de la región.

Alentar la agregación

Si las escasas previsiones reglamentarias para la formación o disolución de bloques no pueden contener dentro del recinto la fragmentación generada por el régimen electoral que actúa fuera del mismo, se pueden pensar medidas que alienten la agregación interna, a pesar de la fragmentación externa del sistema de partidos.

Así, hay incentivos, como más tiempo para el uso de la palabra o presupuesto para bloques grandes, que promueven la agregación en bloques con más integrantes y facilitan la cooperación.

Con respecto **al tiempo en el uso de la palabra para bloques**, en Argentina los jefes de bloque tienen más tiempo que el resto de los Diputados y aquellos que lideran bloques con más miembros tienen aún más tiempo⁸.

⁸ Artículo 150 (...) El diputado que asuma la representación de un sector político de la Cámara podrá hacer uso de la palabra conforme el número de diputados que represente, por el tiempo que se establece a continuación: Si el bloque posee entre 1 a 3 diputados, podrá utilizar hasta 12 minutos. Si el bloque posee entre 4 a 10 diputados, podrá utilizar hasta 15 minutos. Si el bloque posee más de 10 diputados, podrá

En Brasil, Chile, Colombia y Perú los jefes de bloque tienen más tiempo que el resto de los Diputados. Esto no sucede en Bolivia, Ecuador ni Paraguay. En Uruguay, la discusión no puede cerrarse si no habló al menos un representante de cada bloque. A su vez, en Brasil, Chile y Colombia los bloques con más miembros tienen más tiempo para hablar en el pleno. En Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay los bloques más grandes no tienen más minutos para hablar.

En cuanto al **presupuesto para bloques**, en Argentina el reglamento no hace mención a que los bloques más grandes tengan más recursos disponibles. En Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay tampoco hay mención a presupuesto diferenciado para bloques según su tamaño.

En cambio, en Bolivia y Perú los reglamentos especifican que a los bloques con más miembros se les son asignados más recursos. En Perú los grupos parlamentarios “tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros”. En Bolivia los recursos son distintos para bloques de menos y más de 3 miembros dado que “las Bancadas que tengan un número mayor a tres miembros, contarán con oficinas y el personal de apoyo que se les asigne en el Presupuesto de la Cámara”.

En Argentina existen informalmente los **interbloques⁹ (coaliciones entre bloques)**, pero en el reglamento no hay referencia a ellos ni a los requisitos para su formación, es decir que se constituyen para actuar conjuntamente sin renunciar a sus autoridades propias y a su autonomía administrativa (Saettone 2015). Formalizarlos sería un modo de premiar la agregación.

La institucionalización formal de interbloques, con recursos organizativos propios, contribuiría a organizar la cooperación dentro de la Cámara de Diputados, respetando la identidad política del legislador, permitiendo el pluralismo de ideas e intereses, y garantizando la autonomía administrativa y legislativa de los bloques (Saettone 2014).

En Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay no hay referencia a interbloques o figura similar. En Brasil, constituye la mayoría el partido o bloque parlamentario integrado por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, considerándose minoría la representación inmediatamente inferior que exprese una posición diferente a la mayoría¹⁰. La mayoría y la minoría tienen sus Líderes Partidarios, independientemente de los Líderes de los partidos o bloques que las compongan. En Chile, cada bloque tiene un jefe de bancada, pero si existen múltiples bloques de un mismo partido, su líder parlamentario es sólo uno (el jefe del bloque con más miembros). En Bolivia distintas bancadas forman Bloques Políticos. Se deben formar dos de ellos, uno por la mayoría y uno por la minoría, y en base a ellos se distribuyen los cargos en

utilizar hasta 20 minutos. Los demás diputados deberán limitar sus exposiciones a siete minutos. El diputado que usó la palabra en representación de un bloque no puede utilizar esta facultad. Los plazos establecidos para el uso de la palabra tienen carácter de improrrogables.

⁹ Entendemos por Interbloques a una agrupación voluntaria entre dos o más bloques parlamentarios, con cierta afinidad ideológica y/o de intereses parlamentarios, que se proponen actuar conjuntamente sin renunciar a sus autoridades propias ni a la autonomía funcional (Saettone 2014). Entendemos que el acento de esta definición en la voluntariedad y la no renuncia a los derechos propios de los bloques es fundamental para entender su futuro funcionamiento y la forma institucional que deberían adquirir en una posible reforma del reglamento.

¹⁰ Esto es relevante, ya que la mayoría y minoría tienen sus propios líderes partidarios (distintos de los líderes partidarios de los partidos o bloques que componen la mayoría y minoría). Son algo similar a los interbloques del congreso argentino.

comisiones. Además de las bancadas y los Bloques, existen Brigadas Parlamentarias, que están formadas por Diputados del mismo Departamento, y tienen oficina y personal.

En Argentina, todos los presidentes de bloque tienen asegurado un lugar en la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP), que define por unanimidad la agenda de las sesiones plenarias de la Cámara. La efectividad consensual de la CLP en la construcción de la agenda se ha visto reducida en los últimos años, por lo que se han limitado las sesiones de tablas. Así, observamos que se favorece el uso de las sesiones especiales para tratar agendas no consensuadas dentro de la CLP (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018).

En Chile y Perú todos los **bloques participan en la definición del orden del día**. En Chile participan todos los jefes de bloque incluso si dos bloques pertenecen a una misma bancada y las decisiones se toman por unanimidad. En Perú las decisiones se toman por mayoría simple. En cambio, en Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay no todos los bloques participan en la definición del orden del día. En Bolivia y Uruguay la decisión está en manos del Presidente de la Cámara; en Colombia y Paraguay, del Presidente y dos Vicepresidentes; y en Ecuador, del Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro vocales.

En Brasil, el Presidente junto con el Colegio de Líderes define la agenda parlamentaria. El Colegio de Líderes está formado por los líderes de la Mayoría, la Minoría, los partidos, los bloques parlamentarios y el Gobierno. Para participar con voto del Colegio de Líderes¹¹, el Partido tiene que tener al menos 5 Diputados; si no, tiene solo acceso a manifestar su postura antes de las votaciones o a hacer el uso de la palabra de manera limitada. Los Líderes de partidos que participen de un bloque parlamentario y el Líder del Gobierno tendrán derecho a voz en el Colegio, pero no a voto. Las decisiones se toman por mayoría simple.

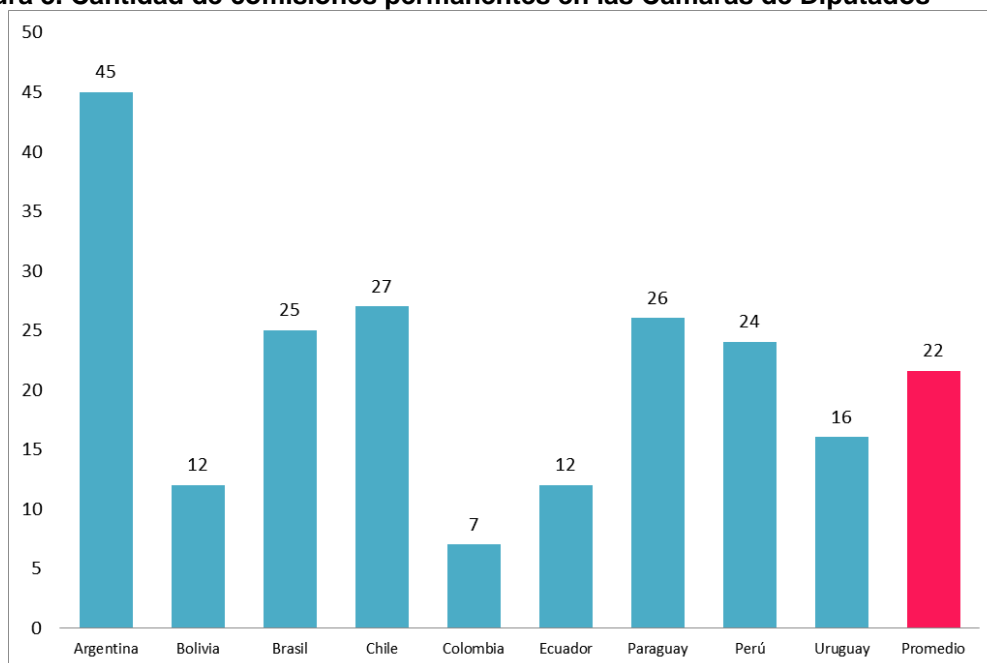
Mejorar la coordinación

En Argentina, entre 1983 y 2017 **la cantidad de comisiones permanentes** aumentó de 25 a 45 y con ello los puntos de veto (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018), es decir, son más las instancias que un proyecto de ley debe atravesar hasta ser aprobado. Otro punto importante resulta señalar que no existen en Argentina hay subcomisiones, aumentando la cantidad de comisiones regulares.

En los países analizados, el número de comisiones permanentes varía entre un mínimo de 7 y un máximo de 26 (**Figura 3**). Argentina se encuentra por encima del promedio de la región.

¹¹ El Colegio de Líderes 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 (Figueiredo y Limongi, 2000). Aquellos líderes que pueden participar con voto de dicho Colegio tienen poder de decisión sobre las potestades del mismo.

Figura 3. Cantidad de comisiones permanentes en las Cámaras de Diputados



Fuente: elaboración propia en base a los reglamentos de las Cámaras de Diputados de la región.

En Brasil y Chile se pueden crear **subcomisiones** y en Bolivia existen 27 de este tipo. En Brasil, las comisiones permanentes pueden constituir subcomisiones permanentes con campos temáticos determinados (con apoyo de la mayoría) o subcomisiones especiales para el desempeño de actividades específicas (mediante propuesta de cualquiera de los miembros). Cada comisión puede tener como máximo 3 subcomisiones permanentes y 3 especiales. En Chile, las comisiones permanentes pueden establecer subcomisiones excepto que la tercera parte de sus integrantes se oponga a ello.

En Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay los reglamentos no hacen referencias a subcomisiones.

En la Argentina, no hay un **máximo de comisiones a las que cada legislador puede asistir como miembro con voz y voto**. La composición de las comisiones refleja las proporciones de la composición de la Cámara. Los Diputados participaban en un promedio de dos comisiones en 1983 y en la actualidad en un promedio de cinco.

Tampoco hay un máximo de comisiones a la que puede pertenecer un Diputado en Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay ni Uruguay. Cada Diputado puede integrar (salvo excepciones) un máximo de 1 comisión en Brasil y de 5 en Perú. Cada comisión tiene un límite de 13 miembros en Chile, de 15 en Uruguay y de entre 6 y 9 en Paraguay (salvo excepciones).

Respecto a los **requisitos para un dictamen de minoría**, en la Argentina, para producir uno basta con tener una sola firma en la comisión. El dictamen de minoría da poder a los diputados 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 (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018). El dictamen en minoría se trata durante el debate en particular. En caso de

que el dictamen de mayoría sea rechazado, se vota el dictamen de minoría (Aleman, 2003).

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.

En Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Ecuador y Uruguay no hay un mínimo de firmas requeridas para un dictamen de minoría (puede ser solo una). En Brasil, Bolivia y Colombia no hay mención en los Reglamentos a dictámenes de minoría¹².

En la Argentina, las **cuestiones de privilegio** no se utilizan como deberían usarse de acuerdo al reglamento. No se invocan para debatir temas vinculados con “resguardar el decoro” de los legisladores, sino para que estos se expresen sobre problemas políticos. En los últimos años las cuestiones de privilegio por sesión han aumentado exponencialmente (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018).

En relación al uso de la palabra, en la Cámara de Diputados, las cuestiones de privilegio, una herramienta expresiva con la que cuentan los diputados en las sesiones plenarias, son consideradas con anterioridad a cualquier otro asunto y para plantearlas el diputado dispone de cinco minutos.

En los países analizados, las cuestiones de privilegio pueden ser concedidas en distintos momentos. Existen cuestiones de privilegio, o equivalentes, que deben tratarse de forma inmediata en Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay. En Chile, las cuestiones de privilegio pueden tratarse inmediatamente o al final de la sesión. En Ecuador, el momento en que el Diputado puede intervenir es decisión de la presidencia.

La duración de las cuestiones de privilegio es de hasta 5 minutos en Bolivia, Chile, Colombia y Uruguay, mientras que en Brasil, Ecuador y Paraguay no se menciona su duración máxima.

Los reglamentos especifican distintos motivos plantear las cuestiones de privilegio. En Bolivia, el Diputado aludido “de manera ofensiva en el curso del debate” puede responder. En Chile el requisito es que para un Diputado su “reputación o corrección de procedimientos” se haya dañado por “cargos formulados en algún medio de publicidad o por observaciones de otro Diputado”. En Colombia, el requisito es que “en el desarrollo de los debates se hicieren alusiones que impliquen juicio de valor o inexactitudes, sobre la persona o la conducta de un Congresista”. En Ecuador y Uruguay, si un Diputado es “aludido personalmente”, puede solicitar la palabra una vez para contestar. En Brasil, puede solicitar la palabra para contestar “una acusación personal a la propia conducta, hecha durante la discusión, o para contradecir lo que le sea indebidamente atribuido como opinión personal”. En Paraguay se considera cuestión de privilegio “aquella que pueda afectar la inmunidad de un Diputado o del Cuerpo Legislativo”.

En Argentina, no hay una **diferenciación entre tiempo para legislar y tiempo para expresarse**. La **Figura 4** muestra la existencia de esta diferenciación en el resto de las Cámaras de la región. De los 8 reglamentos analizados, la mitad hace la distinción y la otra no.

¹² Si en la práctica existen, sus reglamentos no lo menciona.

Figura 4. Diferenciación entre tiempo para legislar y para expresarse en Cámaras de Diputados de la región

País	Diferenciación entre tiempo para legislar y expresarse
Argentina	No
Bolivia	No
Brasil	Sí
Chile	Sí
Colombia	No
Ecuador	No
Paraguay	Sí
Perú	No
Uruguay	Sí

Fuente: elaboración propia en base a los reglamentos de las Cámaras de Diputados de la región.

En Brasil, la sesión se divide en un Pequeño Expediente, un Gran Expediente, el Orden del Día y las Comunicaciones Parlamentarias. El Pequeño Expediente tiene una duración de 60 minutos, y se destina a comunicaciones que deseen hacer los Diputados inscriptos previamente en la Mesa Directoria. Cada uno puede hablar 5 minutos, sin interrupciones¹³. El Gran Expediente consiste en un período de 50 minutos distribuido entre los oradores, con 25 minutos cada uno¹⁴. Puede destinarse a conmemoraciones de alta significancia nacional o recibir altas personalidades. Cada Diputado puede hablar hasta tres veces por semestre en esta instancia. El Orden del Día dura tres horas. Finalmente, están las Comunicaciones Parlamentarias, donde hablan los líderes de partidos y bloques. Además, existen sesiones no deliberativas que cuentan con Pequeño Expediente, Gran Expediente y Comunicaciones Parlamentarias y no tienen orden del día¹⁵.

En Chile, en la parte final de las sesiones ordinarias se desarrolla el período de Incidentes, en el que los Diputados hacen presentes temas de interés público general y solicitan información a determinadas autoridades.

En Paraguay, en sesiones ordinarias y extraordinarias antes de tratar el orden del día hay 30 minutos para exposiciones de Diputados, ajenas a los asuntos del orden del día. Estas pueden ser leídas y no habrá pronunciamiento de la Cámara ni votación alguna sobre ellas. El número de oradores inscriptos no podrá exceder de seis, a razón de cinco minutos para cada orador¹⁶.

En Uruguay, en sesiones ordinarias la primera media hora antes del orden del día es para expresiones. El número de oradores no puede exceder de seis, correspondiendo

¹³ Se asegura preferencia a los que no hayan hablado en las cinco sesiones anteriores. Si un diputado no llega a hablar, pasa a la sesión siguiente.

¹⁴ Asumimos que por el total del tiempo de 50 minutos, que se indica que es improrrogable, y los minutos destinados a cada orador, estos son solo dos. Sin embargo en este punto el Reglamento es inespecífico.

¹⁵ Las sesiones no deliberativas se celebran los lunes y los viernes.

¹⁶ La Secretaría General habilita un registro para las inscripciones, que deben ser anunciadas por escrito al Presidente 30 minutos antes de iniciarse la sesión.

hasta cinco minutos a cada uno de ellos¹⁷. No se admiten interrupciones ni se pueden plantear durante cuestiones urgentes o de orden. Para la realización de exposiciones por un término mayor que el de la media hora previa, el Representante que la solicite debe presentarse por escrito al Presidente, indicando con precisión el tema a tratar. El Presidente someterá la solicitud correspondiente a la consideración de la Cámara la que, por mayoría absoluta de componentes, podrá autorizar su inclusión en el orden del día de la sesión.

¹⁷ De acuerdo a la resolución N° 437, la Secretaría abre un registro el último día de sesión ordinaria de cada mes para las sesiones ordinarias del mes siguiente. Los Representantes pueden hacer llegar su solicitud personalmente o por escrito, otorgando la Secretaría en el acto, el lugar que le corresponde correlativamente a su presentación.

Conclusiones

En este estudio analizamos distintas medidas que toman los reglamentos de las Cámaras Bajas de América del Sur para reducir la fragmentación, para alentar la agregación y para mejorar la coordinación. Si bien cada país tiene su historia y diseño institucional particular, esta comparación de reglamentos nos muestra con qué frecuencia y dónde se adoptan determinadas medidas reglamentarias que atacan problemas que tiene la Cámara de Diputados de Argentina.

A. Reducir la fragmentación

El porcentaje promedio de miembros de la Cámara de Diputados para formar un bloque para los países que requieren un mínimo de miembros (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú) es del 5%. Argentina está por debajo del promedio de la región, con el 1%. Mientras tanto, en Bolivia, Colombia, Paraguay y Uruguay no hay un mínimo de Diputados para conformar un bloque.

B. Alentar la agregación

Los bloques con más miembros tienen más tiempo para hablar en el pleno en Argentina, Brasil, Chile y Colombia. En Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay los bloques más grandes no tienen más minutos para hablar. Solo en Bolivia y Perú los reglamentos especifican que a los bloques con más miembros se les son asignados más recursos

En Argentina, Chile y Perú todos los bloques participan en la definición del orden del día. En cambio, en Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay no.

En Argentina existen informalmente los interbloques. En Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay no hay referencia a interbloques o figura similar. Por reglamento en Brasil existen la mayoría y la minoría (formadas por bloques o partidos), en Chile existen bancadas (formadas por bloques del mismo partido) y en Bolivia existen "bloques" (formados por bancadas).

Cada Diputado puede integrar un máximo de 1 comisión en Brasil y de 5 en Perú. No hay un máximo de comisiones a la que puede pertenecer un Diputado en Argentina, Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay ni Uruguay.

C. Mejorar la coordinación

El porcentaje promedio de comisiones en Argentina y los 8 países analizados es 22. Argentina tiene 45, el valor máximo. En Brasil, Bolivia y Chile existen subcomisiones, pero no en Argentina, Ecuador, Colombia, Uruguay ni Paraguay.

En Argentina, la falta de distinción funcional entre un canal expresivo y otro estrictamente legislativo ha llevado al abuso de las cuestiones de privilegio y a la reducción del tiempo en el recinto para el tratamiento de los proyectos de ley. Tampoco existe diferenciación entre tiempo para legislar y tiempo para expresarse en, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Pero sí hay tiempo diferenciado en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Por último, no hay un mínimo de firmas requeridas para un dictamen de minoría (puede ser solo una) en Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Ecuador y Uruguay. En Brasil, Bolivia y Colombia no hay mención a dictámenes de minoría en los Reglamentos.

Bibliografía

Alemán, E. (2003). Legislative rules and the amending process in Argentina, Chile and Mexico: theory and evidence. California: UCLA.

Aldrich, J., Rohde, D. y Tofias, M. (2004). One D is not enough: Measuring conditional party government 1887-2002. En Brady, D. y Mc-Cubbins, M. D. (ed.) *Party, process and political change in Congress: Further new perspectives on the history of Congress*. Stanford, CA: Stanford University Press.

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

Cooper, Joseph, and David Brady. 1981. "Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn." *American Political Science Review* 75:411-25.

Cox, Gary, and Mathew McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan*. Berkeley: University of California Press.

Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.

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

Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics*. Chicago: University of Chicago Press. References to manuscript.

Pomares, J., Leiras, M., Page, M., Zárate, S., y Mignone, J. (2016). Reforma electoral 2016: Propuestas para fortalecer la equidad y la transparencia de las elecciones. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°171*. Buenos Aires: CIPPEC

Pomares, J., Leiras, M. y Page, M. (2016). 2016: año de reforma. Hacia umbrales mínimos de ciudadanía electoral, *Documento de Políticas Públicas/Análisis N°160*. Buenos Aires: CIPPEC.

Saettone, Federico. 2015. "La elección del presidente y los vicepresidentes de la Cámara de Diputados en Argentina (1983-2014). Un estudio de caso". *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 9 (2): 343-373

Saettone, Federico. 2014. "Los interbloques", Documento de Trabajo N° 1, Secretaría Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires.

Smith, Steven. "Positive Theories of Congressional Parties". *Legislative Studies Quarterly*: 25 193-216.

Reglamentos de las Cámaras de Diputados de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

Acerca de los autores

Carolina Tchintian: directora del programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella) y doctora en Ciencia Política (Rice University). Recibió una beca Fulbright para realizar sus estudios de doctorado y otra de la National Science Foundation para financiar su tesis, que fue reconocida como la mejor de la Facultad de Ciencias Sociales. Además, se desempeñó como profesora en la carrera de Gobierno y Relaciones Internacionales de la UADE y en la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

Lara Goyburu: coordinadora de Asuntos Públicos de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y magíster en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella) y. Es docente de la Licenciatura en Ciencia Política (UBA) y en la Universidad de San Andrés, Universidad de San Martín y la Universidad Torcuato Di Tella. Es co-Directora del Observatorio de Redes y del GICP Coaliciones Políticas en América Latina de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Ha trabajado como consultora e investigadora para la CEPAL, la OIT y el PNUD, así como para organismos gubernamentales nacionales y ONGs nacionales e internacionales.

Lautaro Cella: analista del programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. 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.

Catalina Mainardi y **Lucía Demeco** colaboraron en la elaboración de este documento.

Para citar este documento: Tchintian, C., Goyburu, L. y Cella, L. (febrero de 2019). Reglamentos comparados de Cámaras de Diputados de América del Sur. *Documento de Trabajo N°18*. Buenos Aires: CIPPEC.

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

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales. Las **publicaciones de CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

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

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

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

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, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.