

“QUEDA APROBADO EL PLAN DE LABOR”: ÉXITO LEGISLATIVO Y CONTROL DE AGENDA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS ARGENTINA

Ernesto Calvo⁴⁸²

Iñaki Sagarzazu⁴⁸³

1. Introducción

Una serie de actividades regulan el comienzo de cada sesión de la Cámara Baja del Congreso Nacional argentino. En primer lugar se presta honor a la bandera y se declara formalmente abierta la sesión. El presidente de la Cámara solicita autorización para girar asuntos que han entrado a las comisiones y para notificar al Poder Ejecutivo sobre la sanción de leyes. Luego se procede a dar lectura y aprobación del *plan de labor* de la sesión. Aprobado dicho plan de trabajo, los legisladores proponen una variedad de mociones (mociones de preferencia, mociones sobre tablas, mociones de privilegio) que enmiendan la agenda de la actual sesión o insertan proyectos de ley en el plan de trabajo de futuras sesiones. Finalmente, se aprueba el orden de oradores y comienza el debate.

Algunas de estas actividades tienen contenido puramente formal, como es izar la bandera o la autorización para girar asuntos que han entrado en las comisiones⁴⁸⁴. Otras actividades tienen contenido político y consecuencias legislativas importantes, como ocurre con la conformación del plan de trabajo de la Cámara, los pedidos y las mociones. Dado que el tiempo de debate es acotado, tan sólo un número reducido de proyectos se incluyen en la agenda de trabajo del plenario, los cuales son, a su vez, defendidos y discutidos por una fracción de los diputados presentes. Serias restricciones de tiempo, por tanto, explican que parte del capital político de los bloques partidistas sea utilizado para dominar

482 Universidad de Maryland.

483 Universidad de Oxford.

484 Si bien la decisión de a qué comisiones se envía un proyecto no es trivial, la petición de autorización del presidente tan sólo da curso a decisiones de la Secretaría Parlamentaria y es siempre aprobada pro-forma.

la lista de oradores del plenario y que, aun cuando todos los diputados presentes expresan sus preferencias mediante el voto, tan sólo un grupo reducido tiene la responsabilidad delegada de expresar posiciones políticas en representación de otros miembros. La jerarquía política de los miembros del Congreso, por tanto, explica desigualdades en acceso y uso del tiempo de debate (Doring, 1991).

Los cuerpos legislativos modernos son instituciones altamente reglamentadas, con jurisdicciones bien definidas, procedimientos para decidir qué temas deben ser tratados, y cuentan con reglas que dictan los términos del debate. Como afirma Gary Cox (2006), se caracterizan por ser instituciones en la cuales, si bien todos los legisladores disponen de igual voto, el poder político es distribuido de modo desigual. Dichas desigualdades se encuentran institucionalizadas mediante la asignación de cargos y atribuciones que son detallados en los reglamentos internos de cada Cámara. Desigualdades en capital político, a su vez, explican que algunos bloques, partidos e individuos dispongan de ventajas comparativas al proponer, enmendar o sancionar proyectos de ley. Estas desigualdades se expresan en el diseño de la agenda de las comisiones permanentes y en el diseño del plan de labor del plenario.

Desigualdades en el control de agenda explican que distintos proyectos legislativos tengan distinta probabilidad de ser sometidos a consideración por parte de los miembros de las comisiones o programados para ser debatidos en el plenario de la Cámara. Los proyectos propuestos por un presidente de bloque, por ejemplo, tienen mayor probabilidad de ser sometidos a discusión en las comisiones permanentes y en el plenario que los propuestos por legisladores que carecen de capital político o institucional. La distribución de cargos políticos, por tanto, no es tan sólo un mecanismo para imponer las preferencias de un partido mayoritario sobre la oposición sino, a su vez, un mecanismo para definir las prioridades programáticas de un bloque ante sus propios miembros. Es decir, un mecanismo de coordinación inter e intra-partidista. El *poder de agenda*, para prevenir el tratamiento de proyectos o para facilitar su discusión, constituye la herramienta más importante de la que disponen los partidos y legisladores al definir prioridades políticas, implementar sus programas o frenar las propuestas de sus competidores.

En las últimas dos décadas, gran parte de la investigación legislativa comparada se ha dirigido a explicar los mecanismos institucionales que otorgan poder de agenda a individuos, partidos y bloques⁴⁸⁵. La organización secuencial de la actividad legislativa otorga múltiples oportunidades para el ejercicio de este poder en las comisiones permanentes, en la definición del plan de trabajo por parte

485 Ver (Alemán, 2006; Alemán y Tsebelis, 2005; Amorim Neto, Cox, y McCubbins 2003; Aparicio y Langston, 2009; Calvo, 2007; Crisp et al., 2004 y 2009; Doring, 1991 y 2003; García Montero, 2009; Huber, 1996; Jones y Hwang 2005; Pereira y Mueller, 2004; Santos y Renno, 2004).

de la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP), en el plenario de la Cámara de origen y en la Cámara de revisión.

Dado que un proyecto de ley puede morir en comisión, puede no ser programado para ser debatido, puede ser desechado por el plenario de la Cámara o puede no ser aprobado en el cámara revisora (el Senado); existen un gran número de instancias en las cuales debemos medir la capacidad de aprobación o el éxito legislativo. El *éxito* legislativo al obtener un dictamen de comisión se explica, a su vez, por factores distintos que el éxito en lograr la inserción de un proyecto en el plan de trabajo del plenario, obtener una mayoría de votos durante el debate, o lograr la aprobación del proyecto en la otra Cámara, el Senado. Cada una de estas instancias legislativas puede ser estudiada por separado o en relación al tratamiento de un proyecto en otras instancias institucionales. Con el objetivo de analizar el ejercicio del poder de agenda en el plenario, en este capítulo nos centramos en los determinantes del éxito legislativo en la conformación del plan de trabajo propuesto por la Comisión de Labor Parlamentaria así como el uso de enmiendas para modificar dicho plan durante el debate.

Alrededor del 90 por ciento de los proyectos ingresados en la Cámara de Diputados argentina no logran obtener un dictamen de mayoría que autorice su discusión en el plenario. Es decir, la gran mayoría de los proyectos ingresados en el Congreso argentino mueren en comisión. A su vez, aproximadamente la mitad de los proyectos que reciben dictamen de mayoría y son informados por las comisiones mueren sin ser discutidos en el plenario. Sin embargo, existen pocos trabajos que analicen qué proyectos logran ser aprobados por las comisiones⁴⁸⁶ y no hay ningún estudio, que nosotros conozcamos, que explique las condiciones que determinan que un proyecto sea incluido en el plan de trabajo del plenario en las legislaturas de América Latina. Más importante aún, no existen análisis que muestren cómo cambia el diseño del plan de trabajo parlamentario cuando se pierde el control mayoritario en el Congreso.

En este capítulo mostramos cómo los cambios en la composición de la Cámara de Diputados argentina explican la conformación de distintos planes de trabajo parlamentario. En particular, este estudio permite entender la relación entre preferencias políticas, control mayoritario y control de agenda, dando cuenta de los mecanismos institucionales que explican la tasa de éxito legislativo de distintos actores políticos. Para ello, nos centramos en los últimos veinticinco años de política legislativa en la Cámara de Diputados, analizando más de 30.000 proyectos de ley para explicar la organización secuencial de la aprobación de la legislación en Argentina.

486 Un análisis de éxito legislativo en las comisiones permanentes que discute el estado de la literatura puede leerse en Calvo y Sagarzazu (2010).

Hay dos resultados principales que merecen ser resaltados como logros de este capítulo. En primer lugar, nuestro análisis muestra que la modificación del plan de trabajo parlamentario mediante mociones de preferencia no es un mecanismo utilizado por los legisladores individuales para limitar el poder de agenda de las autoridades de la Cámara sino, por el contrario, es un mecanismo de coordinación inter e intra-partidista para evitar el fracaso de la sesión plenaria en curso.

En segundo lugar, nuestros resultados muestran que la pérdida de control mayoritario cambia significativamente la estrategia de conformación del plan de trabajo parlamentario. En particular, la utilización de mociones especiales está íntimamente relacionada con la capacidad que tiene la minoría de hacer fracasar la sesión mediante el uso estratégico del *quórum*. Cuando el partido que controla la presidencia de la Cámara no tiene mayoría en el plenario, los acuerdos interpartidistas consensuados en la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP) son claves para evitar el fracaso de la sesión. Cuando no existe una mayoría partidaria en la Cámara, por tanto, la utilización de mociones especiales en el plenario disminuye y las autoridades de la Cámara tienden a apearse más estrictamente al plan de trabajo acordado en la CLP.

Estos dos resultados muestran que el control negativo de agenda en la conformación del plan de trabajo del plenario persigue objetivos de coordinación interpartidista, en los cuales se prioriza la preservación operativa del plenario. El poder negativo de agenda, en cambio, se ejerce en mayor medida en las comisiones permanentes como quedó demostrado en Calvo y Sagarzazu (2011). Nuestro argumento contrasta con trabajos anteriores que interpretan la utilización de mociones de descargo (*discharge petitions*) como un mecanismo que permite limitar el poder de agenda negativo de las autoridades de la Cámara o del partido mayoritario (Krehbiel 1995). Nuestro análisis, en cambio, muestra que las mociones para enmendar el plenario no buscan limitar el poder de agenda de las autoridades de la Cámara sino, por el contrario, garantizar acuerdos previos.

En el siguiente apartado describimos brevemente las reglas que regulan el tratamiento de la legislación en el Congreso argentino y los determinantes del éxito en distintas etapas legislativas. Seguidamente discutimos como se conforma el plan de trabajo parlamentario, enfatizando la conformación del borrador por parte de las autoridades de la Cámara y su posterior modificación mediante mociones especiales. En el cuarto apartado, presentamos resultados estadísticos descriptivos que muestran la tasa de aprobación de mociones en legislaturas con mayorías parlamentarias y sin mayorías parlamentarias. En el quinto apartado, presentamos un análisis estadístico que muestra que la pérdida de mayorías en la legislatura incrementa el poder relativo de la Comisión de Labor Parlamentaria que tiene a su cargo la conformación del plan de trabajo de la Cámara y un desplazamiento

en el éxito legislativo del votante mediano de la Cámara. Finalizamos este trabajo discutiendo futuras líneas de investigación que se derivan de nuestro trabajo.

2. La organización secuencial de la actividad legislativa en el Congreso de Argentina

El Congreso de la Nación Argentina es una institución estructurada sobre dos pilares fundamentales: los partidos políticos y el trabajo en comisión (Calvo y Tow, 2009). Si bien la Cámara está conformada por diputados que son electos mediante lista cerrada y bloqueada en cada uno de los distritos electorales del país (las provincias), los *bloques* partidistas son las organizaciones que tienen a su cargo la selección de autoridades de la Cámara (Presidente, Vice-Presidente Primero, Secretario, etc.), la selección de las autoridades de las comisiones permanentes, así como la selección de los miembros que participan en dichas comisiones.

La importancia de los bloques está claramente codificada en las reglas de la Cámara, las cuales asignan poder institucional a los distintos bloques partidistas antes que a los individuos que componen dichos bloques. Las reglas de la Cámara de Diputados, por ejemplo, estipulan que las presidencias de comisión deben ser distribuidas proporcionalmente de acuerdo con la cantidad de escaños controlados por los distintos bloques. Los presidentes de bloque, a su vez, conforman la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP) que tiene a su cargo regular las decisiones más importantes de la Cámara. Por tanto, si bien la Cámara de Diputados está compuesta por individuos, las reglas que regulan el funcionamiento delegan en los bloques partidistas el ejercicio del poder político y la administración del proceso legislativo.

Si bien los bloques legislativos son los actores autorizados a ejercer el poder político y administrar el proceso legislativo es en las comisiones permanentes donde se discute, enmienda e informa gran parte de la legislación. En dichas comisiones muere una gran mayoría de los proyectos ingresados en el Congreso, los cuales no logran obtener un dictamen de comisión que permita su posterior tratamiento en el plenario (un *dictamen de mayoría* que habilite el “orden del día” requerido para su tratamiento en el plenario).

Los presidentes de comisión en la Cámara de Diputados de Argentina disponen de atribuciones importantes para decidir la agenda del trabajo en sus comisiones respectivas, solicitar estudios de viabilidad, e incluso cuentan con doble voto para dirimir una elección a su favor en caso de empate. Estas atribuciones de los presidentes de comisión garantizan el ejercicio del poder de agenda en cada una de las áreas sobre las cuales legisla la comisión.

Gráfico 1: El proceso legislativo en la Cámara de Diputados de Argentina.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria, H. Congreso de la Nación, Argentina.

La estructura descentralizada del control de agenda en el Congreso, la cual garantiza que la oposición tenga un número de presidencias de comisión equivalente a su porcentaje de escaños, permite que algunos proyectos que no cuentan con el apoyo del partido mayoritario logren pasar con dictamen de mayoría. Por tanto, a diferencia del Congreso de los Estados Unidos en el cual los proyectos dictaminados siempre son discutidos en el plenario, la Cámara de Diputados permite a la CLP programar tan sólo algunos de los proyectos informados con éxito por la comisión (con dictamen de mayoría y *orden del día*).

Como muestra el Gráfico 1 tan solo una parte de los proyectos que tienen dictamen de mayoría se insertan en el plan de trabajo del plenario propuesto por la CLP. Estos proyectos, programados por la CLP, pueden ser discutidos en el Plenario durante la sesión en curso. Si un proyecto obtiene un dictamen de mayoría,

pero no es introducido en agenda por la CLP, los diputados tienen oportunidad al comienzo del debate de solicitar su inclusión en la actual sesión mediante una moción sobre tablas, la cual requiere del apoyo favorable de 2/3 de los votos presentes. En cambio, si la solicitud es para que se agregue un proyecto con dictamen al plan de trabajo de una futura sesión, cualquier diputado puede introducir una moción de preferencia. La moción de preferencia para un proyecto que tiene dictamen de mayoría tan sólo requiere de una mayoría simple para ser puesta en la agenda de una futura sesión.

Tabla 1: Mociones especiales en la Cámara de Diputados argentina

Moción	Descripción	Mayoría Requerida	Tiempo de Debate
Moción de <i>Cuarto Intermedio</i>	Moción para suspender el debate por unos pocos minutos para dirimir problemas entre los bloques.	Mayoría Simple	No requiere debate.
Moción de <i>Envío a Comisión</i>	Moción para devolver un proyecto a comisión (a menudo acompañado con petición de pronto descargo).	Mayoría Simple	Máximo 30 minutos de debate.
Moción de Aplazamiento	Moción para aplazar el debate sobre un tema.	Mayoría Simple	Máximo 30 minutos de debate.
Apartamiento del Reglamento	Moción para permitir debate libre (levantar restricciones al debate).	Mayoría de 3/4	Tiempo de Justificación
Moción de Preferencia (con informe de Mayoría)	Solicitud para agregar un proyecto al plan de trabajo de una futura sesión.	Mayoría Simple	Justificación (10 minutos), Contra-argumento (5 minutos)
Moción de Preferencia (sin informe de Mayoría)	Solicitud para agregar un proyecto que está en Comisión al plan de trabajo de una futura sesión.	Mayoría de 2/3	Justificación (10 minutos), Contra-argumento (5 minutos)
Moción sobre Tablas (con o sin informe de Mayoría)	Solicitud para agregar un proyecto a la actual sesión.	Mayoría de 2/3	Justificación (10 minutos), Contra-argumento (5 minutos)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria, H. Congreso de la Nación, Argentina.

Si un proyecto no fue aprobado en comisión pero hay un diputado o grupo de diputados interesado en su debate y aprobación, es posible introducir al comienzo de la sesión una moción de preferencia, requiriendo una mayoría de 2/3 para que el proyecto pueda ser discutido en la sesión en curso.

Como muestra el Gráfico 1, por tanto, un proyecto que no tiene dictamen de comisión muere en comisión salvo que 2/3 de los miembros presentes aprueben una moción de preferencia o una moción sobre tablas que habilite su discusión. A su vez, un proyecto que tiene dictamen de comisión, pero no es introducido en la agenda por la CLP, tampoco puede ser debatido salvo que se solicite su inclusión mediante una moción sobre tablas (2/3) o una moción de preferencias (1/2). Las distintas vías de elaboración de la agenda del plenario (plan de trabajo propuesto por la CLP, moción de preferencia, moción sobre tablas), nos dan una ventana privilegiada al funcionamiento de la Cámara así como al efecto que tienen distintas composiciones del plenario en la aprobación de legislación.

Tabla 2: Proyectos de ley con dictamen de mayoría (orden del día) y su aprobación en el plenario

		Proyectos que reciben media sanción en el plenario		
		No	Sí	Total
Proyectos con dictamen de mayoría en comisión (orden del día)	No	27.604	256	27.860
		93,95%	13,44%	89,05%
	Sí	1.778	1.649	3.427
		6,06%	86,56%	10,95%
	Total	29.382	1.905	31.287
		100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria, H. Congreso de la Nación, Argentina.

Como muestra la Tabla 2, un total de 1.905 proyectos de ley⁴⁸⁷ fueron aprobados en la Cámara de Diputados entre 1983 y 2007, lo que representa un 6,1 por ciento del total de proyectos propuestos (31.287). Más importante aún, la gran mayoría de los proyectos aprobados tuvieron primero un dictamen de comisión (86,56 por ciento) en tanto que sólo un 13,44 por ciento fueron tratados sin dictamen.

487 Para la elaboración de este capítulo no consideramos otros proyectos legislativos que buscan aprobar resoluciones y declaraciones. Ver Micozzi (2009) para un análisis de resoluciones y declaraciones.

La Tabla 3 muestra a su vez que, del total de proyectos que se originaron en la Cámara de Diputados, un 68 por ciento tuvieron dictamen de mayoría en sus comisiones respectivas y fueron introducidos en la agenda por la Comisión de Labor Parlamentaria sin ser afectados por mociones especiales.⁴⁸⁸

Por otro lado, mociones especiales fueron solicitadas para requerir tratamiento de un 31,29 por ciento de los proyectos que fueron votados de forma positiva. La Tabla 3 también muestra que los diputados solicitaron alrededor de 1.552 mociones para modificar el tratamiento de proyectos de ley que finalmente no fueron sancionados.

Tabla 3: Aprobación de proyectos de ley en la Cámara de Diputados (Media Sanción) y mociones especiales⁴⁸⁹

		Proyectos con media sanción		
		No	Sí	Total
Fue solicitada una moción respecto del proyecto	No	29.536	1.377	30.913
		95,01%	68,71%	93,42%
	Sí	1.552	627	2.179
		4,99%	31,29%	6,58%
	Total	31.088	2.004	33.092
		100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria, H. Congreso de la Nación, Argentina.

3. El contexto político en el plenario

La pérdida de mayoría en el plenario cambia significativamente el proceso de aprobación de leyes. En efecto, cuando el partido que controla la presidencia de la Cámara tiene tan sólo una pluralidad de las bancas, la oposición puede prevenir el tratamiento y aprobación de legislación utilizando las reglas que administran el *quórum*. Tal y como establece el artículo 15 del actual reglamento de la Cámara de Diputados, el plenario de la Cámara sólo puede sesionar si se encuentran presentes una mayoría de sus miembros. En cualquier momento de la sesión, cualquier diputado puede solicitar al presidente de la Cámara que se realice un recuento de miembros. Si se encuentran presentes menos de la mitad

488 Entre las mociones especiales consideramos mociones sobre tablas, preferencias, envío a comisión, apartamiento, cuarto intermedio, de reconsideración, de entrada.

489 El total de proyectos analizados no coincide comparando las Tablas 2 y 3 debido a que algunas de las variables tienen *missing values*.

de los miembros, la sesión se da por concluida o continúa “en minoría,” no permitiéndose el tratamiento o aprobación de los proyectos.

La amenaza de *quórum* constituye la herramienta más importante que la oposición tiene a su disposición para negociar la inserción o exclusión de proyectos de la agenda del día así como para garantizar su aprobación⁴⁹⁰.

Un estudio del texto de los debates legislativos registrados en los diarios de sesiones entre 1998 y 2005 muestra que la falta de control mayoritario en la Cámara lleva a una mayor utilización de la amenaza de *quórum*. El número de veces en que el tema del *quórum* fue discutido en el plenario fue de 100 en 1998, 113 en 1999, 135 en 2000, 250 en 2001, 207 en 2002, 102 en 2003, 73 en 2004, y tan sólo 8 veces en 2005, cuando el Peronismo controlaba cómo la Cámara de Diputados y la oposición se encontraba altamente fragmentada.

La amenaza de *quórum*, por tanto, limita la discrecionalidad de las autoridades de la Cámara que no pueden enmendar el plan de trabajo en el plenario sin arriesgar el fracaso de la sesión. En efecto, las autoridades de la Cámara, que pertenecen al partido con mayor número de escaños, ven su poder de agenda limitado cuando la pérdida de mayoría permite a la oposición negociar desde una posición de poder.

Una primera aproximación al efecto que tiene la pérdida de mayoría en el control de agenda del plenario surge comparando las Tablas 4 y 5. Como es posible observar en la Tabla 4, cuando un bloque legislativo controla una mayoría de escaños en el plenario, el tratamiento de un 36,25 por ciento de los proyectos de ley que reciben media sanción fue modificado mediante la introducción de mociones especiales. La pérdida de control mayoritario lleva a una caída importante en la cantidad de legislación tratada en el plenario mediante la introducción de mociones especiales. Como muestra la Tabla 5, tan sólo un 25,93 por ciento de los proyectos de ley alteraron el plan de trabajo o el tratamiento propuesto por la CLP cuando no existe control mayoritario en la Cámara de Diputados.

490 Tal y como fuera elocuentemente descrito por el diputado Negri (UCR) en la Sesión del 11 de Marzo de 1998: “*En la Comisión de Labor Parlamentaria hemos consensuado una metodología de trabajo entre todos los bloques. Nadie actúa de mala fe. En todo caso, podrá haber errores o malas interpretaciones. En consecuencia, a los efectos de un buen desenvolvimiento de la sesión –que todos pretendemos llevar adelante en esa dirección–, formulo moción de orden de pasar a un cuarto intermedio de cinco minutos con el objeto de conversar con los distintos bloques acerca de lo acordado en la Comisión de Labor Parlamentaria.*”

Tabla 4: Mociones especiales y aprobación de proyectos en congresos controlados por un partido mayoritario

		Proyectos con media sanción		
		No	Sí	Total
Fue solicitada una moción respecto del proyecto (Cámara con control mayoritario)	No	16.572	663	17.235
		94,84%	63,75%	93,09%
	Sí	902	377	1.279
		5,16%	36,25%	6,91%
	Total	17.474	1.040	18.514
		100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria, H. Congreso de la Nación, Argentina.

Tabla 5: Mociones especiales y aprobación de proyectos en congresos sin control mayoritario

		Proyectos aprobados en Cámara (Media Sanción)		
		No	Sí	Total
Fue solicitada una moción respecto del proyecto (sin control mayoritario)	No	12,964	714	13,678
		95,23%	74,07%	93,83%
	Sí	650	250	900
		4,77%	25,93%	6,17%
	Total	13,614	964	14,578
		100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria, H. Congreso de la Nación, Argentina.

Vale la pena destacar que la pérdida de control mayoritario lleva a una disminución de la cantidad de proyectos tratados mediante la utilización de mociones especiales pero, a su vez, a un aumento del total de legislación aprobada. En efecto, mientras que en congresos con control mayoritario se aprobaron el 5,6 por ciento de los proyectos presentados (1.040/18.514), la pérdida de control mayoritario llevó a la aprobación de un 6,6 por ciento de los proyectos presentados (965/14.578). Contrariamente a la difundida noción de que la falta de control mayoritario favorece el bloqueo legislativo, el éxito legislativo aumenta casi un 20 por ciento cuando el partido más numeroso tan solo controla una pluralidad de las bancas.⁴⁹¹

491 Un análisis detallado de la relación entre control mayoritario y productividad legislativa se encuentra en Calvo y Sagarzazu (2010).

4. Las mociones especiales como un mecanismo de coordinación inter-partidista

Otra característica que debemos remarcar es que, contrariamente a la difundida creencia de que las mociones especiales son un mecanismo para confrontar el poder de agenda de las autoridades del Congreso, dichas mociones son en realidad un recurso utilizado por las autoridades de bloque para validar acuerdos y compromisos entre partidos. A diferencia de la amenaza de *quórum*, que le otorga herramientas a la oposición para fiscalizar acuerdos con el oficialismo, las mociones especiales rara vez son propuestas por los diputados por *motu proprio* y casi siempre son votadas por la afirmativa en el plenario.⁴⁹² En la gran mayoría de los casos, las mociones se proponen en representación de las autoridades de los bloques, habiendo sido previamente discutidas con los otros bloques y las autoridades del CLP. En gran medida ello se debe a que las mociones disponen de muy poco tiempo de debate y, por tanto, no pueden ser utilizadas para dar publicidad a las posiciones del partido. Su utilización, por tanto, se encuentra puesta al servicio de acuerdos intra-partidista, cuando existe un partido mayoritario, o acuerdos inter-partidistas, cuando no existe control mayoritario.

Tabla 6: Moción de preferencia en congresos con y sin control mayoritario, Cámara de Diputados 1984-2007

		Control partidista en la Cámara		
		Control Mayoritario	Sin control Mayoritario	Total
Resultado de moción de preferencia propuesta en el plenario	Retirada	3	1	4
		1%	0%	1%
	Afirmativa	210	257	467
		90%	95%	93%
	Negativa	27	6	33
		12%	2%	7%
	Total	234	270	504

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria, H. Congreso de la Nación, Argentina.

492 Alrededor del 93 por ciento de las mociones especiales propuestas durante debate son aprobadas por el plenario. Esta alta tasa de aprobación se explica precisamente porque las mociones especiales no son un mecanismo para confrontar el poder de agenda de las autoridades de bloque sino, en cambio, un mecanismo de coordinación entre bloques legislativos.

Tabla 7: Moción sobre tablas en congresos con y sin control mayoritario, Cámara de Diputados 1984-2007

		Control partidista en la Cámara		
		Control mayoritario	Sin control mayoritario	Total
Resultado de moción sobre tablas propuesta en el plenario	Retirada	2	2	4
		1%	1%	1%
	Afirmativa	233	308	541
		90%	94%	92%
	Negativa	25	17	42
		10%	5%	7%
	Total	260	327	587

F: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria, H. Congreso de la Nación, Argentina.

La utilización de mociones como mecanismo de coordinación inter e intra-partidista explica que en promedio se aprueben un 93 por ciento de las Mociones de Preferencia (Tabla 6) propuestas en el plenario y un 92 por ciento de las mociones sobre tablas (Tabla 7), aun cuando estas últimas requieren una mayoría cualificada de 2/3 de los votos. Más aún, vale la pena destacar que la aprobación de mociones de preferencia aumenta del 90 al 95 por ciento cuando se pierde control mayoritario mientras que el éxito de las mociones sobre tablas aumenta del 90 al 94 por ciento.

5. Posicionamiento ideológico, aprobación de legislación y mociones especiales

Aún cuando los datos descriptivos presentados en la sección anterior son ilustrativos, es importante estimar los legisladores que ganan y los que pierden cuando se enmienda la agenda del plenario. Es decir, necesitamos un modelo que explique el proceso de formación y modificación de la agenda de la Cámara de Diputados en distintos contextos político-partidistas.

En esta sección utilizamos una base de datos que no solamente incluye información sobre el trámite legislativo de cada proyecto en la Cámara de Diputados argentina entre 1983 y 2007, sino que incorporamos, a su vez, información sobre la posición espacial de los firmantes de cada proyecto, así como información sobre el status político, partidista e institucional de los firmantes de los distintos proyectos. Para entender el efecto que la pérdida de control mayoritario tiene

en la utilización de mociones especiales que enmiendan la agenda del plenario, estimamos modelos distintos para períodos en los cuales la Cámara tuvo control mayoritario y para períodos en los cuales el oficialismo tenía tan sólo una pluralidad de las bancas.

5.1. Las variables dependientes: éxito al proponer mociones especiales

Estudiamos estadísticamente el éxito legislativo al introducir cuatro tipos distintos de mociones: (i) mociones sobre tablas, (ii) mociones de preferencia para proyectos sin dictamen de comisión, (iii) mociones de preferencia para proyectos con dictamen de comisión y (iv) mociones de vuelta a comisión. Cada una de estas mociones toma el valor de 1 si fueron aprobadas en el plenario o un valor de 0 si no fueron propuestas en el plenario, si dichas mociones fueron retiradas o votadas de forma negativa⁴⁹³.

Como describimos en la anterior sección, tanto las mociones sobre tablas que buscan agregar proyectos en la sesión en curso como las mociones de preferencias para incluir proyectos sin dictamen, requieren mayorías de 2/3 de los legisladores presentes para ser aprobadas. En cambio, las mociones de preferencia para proyectos con dictamen y las mociones para reenviar proyectos que están siendo discutidos de vuelta a comisión, tan sólo requieren de mayoría simple para ser aprobados. El éxito legislativo en aprobar estas mociones se estudia, como ya afirmamos, en Congresos con y sin control mayoritario.

5.2. Las variables independientes

Dos variables independientes principales son estudiadas en esta sección. En primer lugar, medimos la (i) distancia ideológica⁴⁹⁴ entre el firmante de cada proyecto legislativo y el votante mediano de la cámara, . Para medir la posición espacial de los distintos legisladores así como la ubicación del votante mediano de la cámara, implementamos un análisis de componente principal en la matriz de

493 También estimamos modelos multinomiales con las cuatro opciones (no introducida, afirmativa, negativa, retirada), pero dada la baja frecuencia de mociones retiradas o negativas, los modelos tienen dificultades para converger. Por tanto, optamos por una estrategia más simple, estimando modelos logísticos para variables dicotómicas.

494 En este texto no discutimos cómo definir el posicionamiento ideológico de los legisladores. Simplemente tomamos las posiciones estimadas mediante el componente principal, las cuales en análisis previos han mostrado estar dominados por dimensiones de gobierno/oposición antes que izquierda/derecha. Para un análisis que utiliza opiniones de expertos ver Freidenberg et al. (2007) y Saiegh (2009).

cofirmantes de cada congreso (Alemán et al. 2009).⁴⁹⁵ En segundo lugar, medimos la distancia ideológica entre el (ii) firmante de cada proyecto legislativo y el votante mediano del partido mayoritario, . Como mostramos en Calvo y Sagarzazu (2010), estas dos variables nos permiten mapear las tasas de éxito legislativo en el espacio legislativo en su conjunto.

Además de las variables de distancia ideológica, controlamos también por autocracia partidista al PJ (iii), la UCR (iv), manteniendo como base a los terceros partidos. También controlamos por el número de años que el firmante del proyecto ha sido legislador (v) y su estatus como presidente de comisión (vi). Medimos el número de partidos que co-firma un proyecto (vii), el número total de cofirmantes (viii), y utilizamos una variable binaria que indica si el proyecto fue referido a la comisión de presupuesto (ix). En todos los modelos controlamos por el período legislativo en el cual fue introducido un proyecto y utilizamos *clusters* para corregir los errores estándar de los legisladores.

5.3. Los resultados

La Tabla 8 presenta los resultados de los análisis logísticos, con modelos distintos por moción y tipo de control legislativo. Como puede observarse, la distancia ideológica al votante mediano de la Cámara es un determinante importante del éxito legislativo de mociones propuestas cuando no existe mayoría en el Congreso y se requieren mayorías calificadas en el plenario (modelos B y C).

495 Seguimos la implementación descrita en Alemán et al.(2009), fijando al peronismo a la derecha tanto en las dos primeras dimensiones estimadas mediante componente principal.

Tabla 8: Éxito legislativo y la introducción de mociones en el plenario

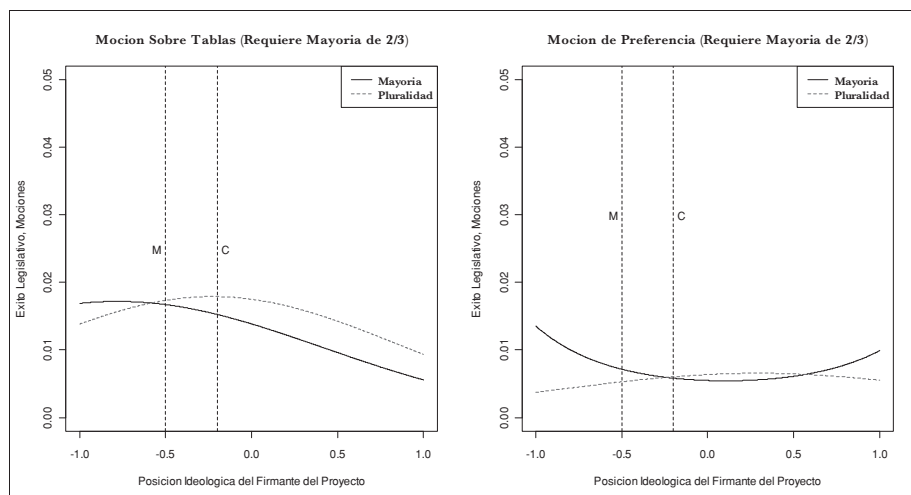
	Moción sobre tablas, Congreso con mayoría partidista, mayoría requerida (2/3)	Moción sobre tablas, Congreso con mayoría sin mayoría partidista, mayoría requerida (2/3)	Moción de preferencia, Congreso con mayoría con mayoría partidista, mayoría requerida (2/3)	Moción de preferencia, Congreso sin mayoría partidista, mayoría requerida (2/3)	Moción de preferencia, Congreso con mayoría con mayoría partidista, mayoría requerida (simple)	Moción de preferencia, Congreso sin mayoría partidista, mayoría requerida (simple)	Moción de reconocimiento, Congreso con mayoría con mayoría partidista, mayoría requerida (simple)	Moción de reconocimiento, Congreso sin mayoría partidista, mayoría requerida (simple)
	Modelo A	Modelo B	Modelo C	Modelo D	Modelo E	Modelo F	Modelo G	Modelo H
Distancia con el votante mediano del partido mayoritario	-0.39 (0,59)	-0.02 (0,18)	-0.24 (0,65)	0.6*** (0,17)	-1.99*** (0,62)	-0.23 (0,52)	0.52 (0,38)	0.26 (0,18)
Distancia con el votante mediano de la Cámara	0.33 (0,65)	-0.35* (0,18)	0.85 (0,70)	-1.21*** (0,39)	1.8*** (0,55)	-0.08 (0,58)	-0.65 (0,54)	0.21 (0,31)
PJ	1.4*** (0,32)	0.93*** (0,06)	-0.38* (0,21)	0.24 (0,33)	-1.29*** (0,52)	0.72* (0,39)	-0.14 (0,23)	0.08 (0,14)
UCR	1.1*** (0,33)	0.7*** (0,18)	0.18 (0,21)	0.11 (0,50)	-0.51*** (0,18)	0.32*** (0,11)	-0.31* (0,19)	-0.11 (0,27)
Número de partidos	0.06 (0,09)	0.3*** (0,02)	-0.31*** (0,10)	-0.23 (0,21)	-0.2 (0,17)	0.25 (0,16)	0.18** (0,08)	-0.06 (0,12)
Presidente de comisión	0.26 (0,19)	0.36* (0,20)	-0.23 (0,32)	0.84*** (0,15)	0.3 (0,19)	0 (0,27)	0.03 (0,18)	-0.07 (0,14)
Comisión de presupuesto	0.04 (0,08)	0.21* (0,11)	0.52* (0,30)	0.16 (0,36)	0.7*** (0,19)	0.65*** (0,25)	0.69*** (0,21)	0.69*** (0,34)
Experiencia	0.08*** (0,02)	0.03 (0,03)	0.01 (0,02)	-0.09 (0,07)	0.05* (0,03)	0.07** (0,03)	-0.03 (0,03)	-0.05 (0,05)

	Moción sobre tablas, Congreso con mayoría partidista, mayoría requerida (2/3)	Moción sobre tablas, Congreso sin mayoría partidista, mayoría requerida (2/3)	Moción de preferencia, Congreso con mayoría partidista, mayoría requerida (2/3)	Moción de preferencia, Congreso sin mayoría partidista, mayoría requerida (2/3)	Moción de preferencia, Congreso con mayoría partidista, mayoría requerida (simple)	Moción de preferencia, Congreso sin mayoría partidista, mayoría requerida (simple)	Moción de reconocimiento, Congreso con mayoría partidista, mayoría requerida (simple)	Moción de reconocimiento, Congreso sin mayoría partidista, mayoría requerida (simple)
	Modelo A	Modelo B	Modelo C	Modelo D	Modelo E	Modelo F	Modelo G	Modelo H
Cofirmantes (Ln)	0.43*** (0,07)	0.29*** (0,10)	0.43*** (0,11)	0.65*** (0,15)	0.38 (0,27)	0.11 (0,24)	-0.09 (0,08)	-0.28 (0,19)
Constante	-5.88*** (0,50)	-5.5*** (0,12)	-4.7*** (0,37)	-4.84*** (0,95)	-2.52*** (0,51)	-4.43*** (0,47)	-2.38*** (0,27)	-2.15*** (0,22)
N	15791	10981	14119	9731	1672	1250	1672	1250
Log Lik	-1294,9141	-892,78602	-970,9086	-435,20384	-329,63854	-208,20146	-511,57737	-387,05429
Pseudo-R2	0,047	0,053	0,036	0,042	0,052	0,051	0,026	0,026
Criterio de Información de Akaike (AIC)	2601,83	1793,57	1953,82	878,41	671,28	424,40	1035,15	782,11

Nota: La variable dependiente toma el valor de 1 si una moción fue votada afirmativamente y un valor de 0 si no se propuso una moción, fue votada por la negativamente o retirada. Mociones que requieren mayorías relativas en gris.

Por otra parte, la distancia ideológica al votante medio del partido mayoritario es importante cuando existe mayoría legislativa y existe a su vez control mayoritario (modelo E). Es decir, el partido de mayoría sólo puede enmendar el plan de trabajo para favorecer sus propuestas cuando dispone de más de la mitad de los escaños y las mociones propuestas requieren mayoría simple. La pérdida de control mayoritario, con la consiguiente amenaza de *quórum*, no permite al oficialismo proponer mociones que no fueran acordadas anteriormente por los bloques en la CLP.

Gráfico 2: Éxito en la introducción de mociones especiales que requieren de mayorías cualificadas



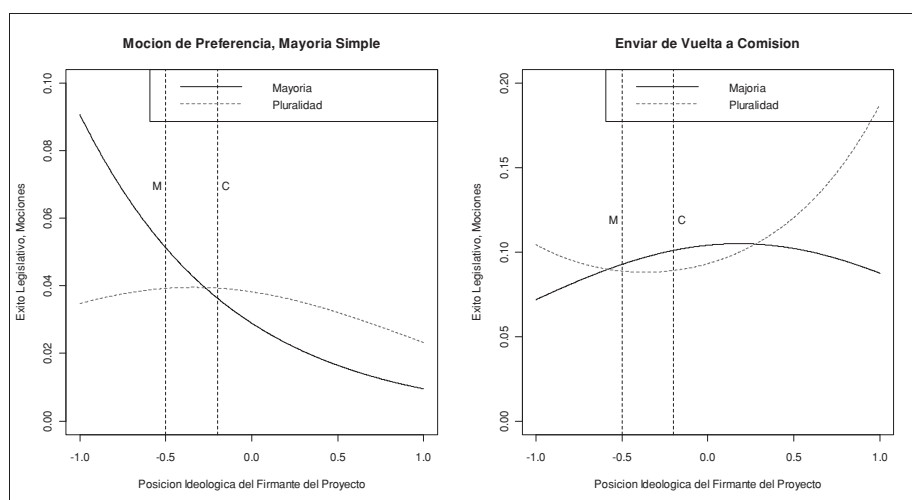
Fuente: Gráficos estimados utilizando los parámetros estimados en la Tabla 8.

Una forma más intuitiva de interpretar los resultados presentados en la Tabla 8 es representarlos gráficamente. En el Gráfico 2 mostramos la tasa de éxito legislativo para propuestas legislativas en el eje vertical y la posición ideológica del firmante del proyecto en el eje horizontal. Las líneas negras muestran la tasa de aprobación de mociones ingresadas en congresos en los cuales existe control mayoritario, mientras que las líneas de puntos muestran las tasas de aprobación cuando no existe control mayoritario. En todos los gráficos, el votante mediano del partido mayoritario está fijado a la izquierda (-0.5) y el votante mediano de la Cámara cerca del centro (-0.2). El eje vertical muestra la tasa de aprobación de las mociones. Por ejemplo, la probabilidad de que se proponga y apruebe una moción sobre tablas propuesta por el legislador mediano del partido mayoritario es de aproximadamente 1,7 por ciento (0.017) de los casos cuando existe control mayoritario (Gráfico 2, gráfico de la derecha, línea negra). Si la moción es pro-

puesta por un legislador de la oposición (0.5 en el eje horizontal), la probabilidad de que la moción sea aprobada cae el 1 por ciento. Como puede observarse en el Gráfico 2 (derecha), cuando se pierde el control mayoritario, la tasa de aprobación de mociones del oficialismo cae, en tanto que aumenta la tasa de éxito legislativo de proyectos que se encuentran en la posición del votante mediano de la Cámara.

El efecto es moderado para mociones que requieren mayorías relativas (Gráfico 2), pero mucho más marcado para mociones que requieren mayoría simple y son más sensibles a la falta de *quórum* (Gráfico 3). Vale la pena destacar, en particular, como aumenta la tasa de aprobación para mociones de preferencia con dictamen para proyectos de la oposición (Gráfico 3, izquierda, línea de puntos) y cómo disminuye la tasa de reenvío a comisión (habitualmente una forma que tiene el oficialismo para frenar legislación de la oposición cuando tiene mayoría de escaños en la Cámara). Otros resultados que valen la pena destacar son los relativos al aumento del éxito en la introducción de mociones por parte de legisladores con experiencia, legisladores que controlan presidencias de comisión y propuestas que tienen el apoyo de distintos bloques.

Gráfico 3: Éxito en la introducción de *Mociones Especiales* que requieren mayoría simple



Fuente: Gráficos estimados utilizando los parámetros estimados en la Tabla 8.

6. Conclusión

La investigación legislativa comparada ha avanzado significativamente en las últimas dos décadas. La mayor disponibilidad de datos y esfuerzos de colaboración para modelar los mecanismos que explican la producción legislativa en sus distintas etapas, ha comenzado a dar frutos teóricos y empíricos. Poco a poco, hemos comenzado a ver trabajos que explican los determinantes de la productividad legislativa en sus distintas instancias: introducción de legislación, descargo de comisión, formación de la agenda del plenario, introducción de mociones, votación y sanción. Como resultado de estos esfuerzos, la imagen de un Congreso institucionalmente simple y dominado por el partido de gobierno ha perdido fuerza teórica. Nuevos estudios han comenzado a mostrar que la estructura institucional de las legislaturas contemporáneas no necesariamente garantiza la imposición de preferencias del bloque mayoritario. La imagen de legislaturas débiles, conflictivas y controladas por partidos de gobierno ha comenzado a resquebrajarse. En su lugar, encontramos legislaturas muy activas, con altos niveles de consenso en las reglas de administración del proceso legislativo y en las cuales los partidos de oposición encuentran mecanismos que les permiten aprobar parte significativa de sus proyectos.

Aun cuando gran parte de la opinión pública piensa que la falta de control mayoritario debería resultar en parálisis legislativa y en un mayor conflicto interpartidista, existe cada vez mayor evidencia de que las legislaturas fragmentadas y sin mayorías claras a menudo generan mecanismos que facilitan el consenso y tienen altas tasas de productividad legislativa. Los resultados presentados en este capítulo refuerzan esta nueva visión sobre el proceso legislativo “en minoría,” mostrando que la tasa de aprobación de legislación aumenta cuando se pierde el control mayoritario, que la tasa de éxito legislativo en la introducción de mociones es en promedio mayor, y que los consensos alcanzados en la comisión de labor parlamentaria deben ser respetados cuando el oficialismo tan sólo controla una pluralidad de las bancas.

Los resultados presentados en este capítulo muestran a su vez que existe un gran número de mecanismos institucionales que pueden ser afectados por la pérdida de control mayoritario. Futuras agendas de investigación en materia legislativa, por tanto, deberían abordar las condiciones políticas e institucionales que definen el tratamiento secuencial de los proyectos, así como una nueva visión de conjunto que explique cómo las distintas etapas del proceso legislativo se vinculan entre sí. A partir de ello, será posible reconstruir modelos de la actividad legislativa que sean empíricamente válidos y teóricamente interesantes.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Alemán, Eduardo (2006): Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures. *Latin American Politics & Society* 48 (3), pp.125-155.

Alemán, Eduardo, Ernesto Calvo, Mark P. Jones, y Noah Kaplan (2009): Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points: Evidence from the U.S. House of Representatives and the Argentina Chamber of Deputies. *Legislative Studies Quarterly* XXXIV (1), pp. 87-116.

Alemán, Eduardo, y George Tsebelis (2005): Presidential Conditional Agenda Setting Power in Latin America. *World Politics* 57 (3), pp.396-420.

Amorim Neto, Octavio, Gary Cox, y Matthew McCubbins (2003): Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-1998. *World Politics* 55, pp. 550-78.

Aparicio, Francisco Javier, y Joy Langston (2009): Committee Leadership in Mexico's Chamber of Deputies, 1997 - 2006. In *Midwest Political Science Association National Conference*. Chicago.

Calvo, Ernesto (2007): The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature. *British Journal of Political Science* 37 (02), pp.263-280.

Calvo, Ernesto, e Iñaki Sagarzazu (2011): Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control. *American Journal of Political Science* 55 (1) , pp.1-15.

Calvo, Ernesto, y Andres Tow (2009): "En el Cajón del Presidente: Autoridad Política y Productividad en el Congreso Argentino" en *Desarrollo Economico*, vol. 49, N° 195, pp. 451-477.

Cox, Gary (2006): “The Organization of Democratic Legislatures” en B. Weingast and D. Wittman (edit.) *Oxford Handbook of Political Economy*. New York: Oxford University Press

Crisp, Brian F., Maria C. Escobar-Lemmon, Bradford S. Jones, Mark P. Jones, y Michelle M. Taylor-Robinson (2004): “Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies” en *The Journal of Politics* 66 (3), pp. 823–846.

Crisp, Brian F (2009): “The Electoral Connection and Legislative Committees” en *Journal of Legislative Studies* 15 (1), pp. 35 - 52.

Doring, Herbert (1991): “Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe” en *Legislative Studies Quarterly* 26 (1), pp. 145-165.

Doring, Herbert. (2003): “Party Discipline and Government Imposition of Restrictive Rules” en *The Journal of Legislative Studies* 9 (4), pp. 147-163.

Freidenberg, Flavia, Iván Llamazares, y Fátima García Díez (2007): “The Determinants of Intraparty Ideological Differences” en Manuel Alcántara (edit.) *Politicians and politics in Latin America*. London: Lynne Rienner Publisher.

García Montero, Mercedes (2009) *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Colección Monografías. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Huber, John D. (1996): *Rationalizing parliament : legislative institutions and party politics in France, Political economy of institutions and decisions*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.

Jones, Mark P., and Wonjae Hwang (2005): “Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress” en *American Journal of Political Science* 49 (2), pp. 267-83.

Krehbiel, Keith (1995): “Cosponsors and Wafflers from A to Z” en *American Journal of Political Science* 39 (4) , pp. 906-923.

Micozzi, Juan Pablo (2009): “From House to Home: Linking Multi-Level Ambition and Legislative Performance in Argentina” en *67th MPSA Annual National Conference*. Chicago, Illinois.

Pereira, Carlos, y Bernardo Mueller (2004): “A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian chamber of deputies” en *Journal of Legislative Studies* 10 (1), pp. 9 - 49.

Saiegh, Sebastian M. (2009): “Recovering a Basic Space from Elite Surveys: Evidence from Latin America” en *Legislative Studies Quarterly* 34, pp. 117-145.

Santos, Fabiano, y Lucio Renno (2004): “The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies” en *Journal of Legislative Studies* 10 (1), pp. 50-70.