

X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

# Representaciones políticas de los legisladores en el Congreso nacional.

Federico Saettone.

Cita:

Federico Saettone (2013). *Representaciones políticas de los legisladores en el Congreso nacional*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/659>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**X Jornadas de sociología de la UBA.  
20 años de pensar y repensar la sociología.  
Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI  
1 a 6 de Julio de 2013**

**MESA N° 70:  
SOCIOLOGÍA DE LAS ÉLITES**

**TÍTULO:  
REPRESENTACIONES POLÍTICAS DE LOS LEGISLADORES EN EL  
CONGRESO NACIONAL**

**Resumen:**

Actualmente los debates sobre la representación política siguen estando acotados al impacto sociológico e ideológico de los partidos de masas en las estructuras representativas de las democracias contemporáneas. Sin embargo, existen otras representaciones poco consideradas por los análisis sociopolíticos que condicionan el accionar legislativo de los representantes de múltiples modos. Por lo tanto, en esta ponencia nos proponemos analizar y explicitar algunas de estas dimensiones que ponen en duda el peso de los argumentos de la "partidocracia" tradicional. Esta investigación toma en consideración la actual composición política de los bloques parlamentarios de la Cámara de Diputados de la Nación.

**Introducción**

El debate sobre la representación política moderna es inseparable de los una serie de proceso y desarrollos que tienden a perderse en los laberintos de los movimientos políticos y sociales del siglo XVIII y XIX, tema que no será abordado aquí. Lo importante a destacar en lo concerniente a la representación política son dos procesos sociopolíticos que tuvieron importantes implicancias en la estructuración de los modernos sistemas de partidos y la consolidación de las democracias modernas. Uno, tiene que ver con el tránsito de una noción abstracta de "pueblo" al de la idea de una "nación soberana", en la cual, en un cierto modo, la representación política adquiere el arraigo territorial y simbólico que caracterizan actualmente los regímenes democráticos. El otro, se refiere al proceso por el cual, de la mano de la universalización del voto, los parlamentos dejaron de ser un mero organismo de representación de intereses locales y/o corporativos (estamentos, burgueses, provincias, regiones, etc.), pasando a desempeñar una función de gobierno. En otras palabras, al menos conforme a la experiencia de las democracias europeas, los parlamentos se constituyen en el principal órgano de formación y apoyo de los gobiernos, siendo esta la clave –el secreto eficiente- de las decisiones de política pública.

Sin embargo, el rol del parlamento no es el mismo en todas las democracias, particularmente aquellas que pueden ser diferenciadas conforme a los tipos de democracia que se impusieron a partir del siglo XVIII: la presidencial, cuyo prototipo es Estados Unidos, y la parlamentaria, cuyo prototipo es el Reino Unido de Gran Bretaña. Conforme a las definiciones convencionales de la política comparada, las democracias parlamentarias se caracterizan por la elección de un solo órgano (el parlamento), el cual produce, sostiene y eventualmente destituye el gobierno (gabinete de ministros). En cambio, en las democracias presidenciales, el titular del Ejecutivo (el presidente) suele ser

elegido por el voto directo popular (en algunos casos interviene un colegio o junta de electores que, de todas maneras, se limita a ratificar la voluntad popular mayoritaria), y en conforme a esta lógica, el parlamento es elegido en forma separada también por el voto popular, y por lo tanto, no puede de disuelto por el Ejecutivo, al tiempo que tampoco el parlamento puede destituir al primero, salvo por el mecanismo excepcional del juicio político.

En síntesis, tomando en consideración los regímenes presidenciales, categoría a la cual pertenece Argentina junto a los demás democracias latinoamericanas y Estados Unidos, el parlamento no funge como un órgano de formación y apoyo (y por lo tanto de destitución de los gobierno), sino que apenas puede decirse que cumple con una función legislativa (hacer la ley, en el sentido estricto). De este modo, el parlamento estará en condiciones de brindar un mayor/menor apoyo legislativo al programa político del presidente (aprobado originalmente por el voto popular) según éste último cuente o no con mayoría en una o ambas cámaras; vale decir, según sea el caso de un gobierno (presidencialista) de mayoría, favoreciendo la eficacia de la decisión política, o un gobierno dividido, inclinándose en este último caso hacia una fórmula de decisión negocial.

De esto último se deduce que en las democracias presidencialistas de América Latina, el presidente no siempre encuentra la misma facilidad para negociar en la arena parlamentaria, lo que se debe fundamentalmente a la presencia de partidos o bloques disciplinados, que no siempre están dispuestos acompañar la iniciativa del gobierno. Esta situación ha llevado a muchos estudiosos a indagar la modalidad de interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo, prestando especial atención a los poderes “legislativos” en manos del presidente, que son fundamentalmente el decreto y el veto (cf. Shugart & Carey 1995; Morgenstern & Nacif 2002 y Mainwaring & Shugart 2002).

Según Mainwaring & Shugart (2002), el decreto es una herramienta legislativa en manos de los presidentes con fuertes implicancias en la formación de la agenda legislativa, dado que no está sujeta a la revisión del poder legislativo (salvo mecanismos complejos de formación de mayorías especiales para su anulación). El veto, en cambio, le permite prevenir al presidente que una mayoría legislativa pueda producir un resultado legislativo no deseado. La autoridad legislativa del presidente, por lo tanto, dependerá de cómo o en qué medida los presidentes hacen uso de los decretos y los vetos.

Morgenstern & Nacif (2002) prefieren centrarse en la capacidad de “reacción” del parlamento<sup>1</sup>, cuya dinámica política puede ser sintetizada del siguiente: 1) el presidente (proactivo) propone uno o más proyectos de ley; 2) la legislatura (reactiva) acepta, enmienda, o bien rechaza las propuestas del presidente; 3) si la legislatura enmienda y/o rechaza las propuestas, el presidente puede optar por negociar (*bargaining*), tomar una acción unilateral, o bien, buscar de debilitarla (*undermine*) vetando sus iniciativas. En base a este patrón de interacción entre Ejecutivo y Legislativo, los autores elaboran una primera tipología sobre legislaturas (parlamentos) en América Latina, por las cuales distinguen cuatro tipos: a) las legislaturas “sirvientes” (*subservient assembly*) en las cuales las fuerzas políticas se limitan a rectificar las iniciativas del

---

<sup>1</sup> El tema de la capacidad de reacción de las legislaturas ya fue analizado en el trabajo pionero de Michael Mezey (1979), los autores se remiten a la “ley de las reacciones anticipadas” de Carl J. Friedrich (*Man and his Government: An Empirical Theory of Politics*, 1963), por la cual en una relación de dos sujetos (X e Y) cada uno tenderá a reaccionar anticipándose a la acciones del otro.

ejecutivo; b) las legislaturas “negociables” (*workable assembly*) que aceptan frecuentemente las iniciativas del presidente obligándolo a asumir algunos compromisos y recompensas políticas; c) las legislaturas “parroquiales” (*parochial-venal assembly*) que sólo acceden a las propuestas del gobierno a cambio de recursos y ventajas orientadas a intereses locales y, d) las legislaturas “recalcitrantes” (*recalcitrant assembly*) que se oponen sistemáticamente a toda iniciativa del ejecutivo.

### Los partidos parlamentarios

Si bien la relación entre poderes es importante, no lo son menos los partidos políticos como organizaciones complejas (Katz & Mair 1993). Su irrupción en el escenario electoral y luego en la arena parlamentaria, permitió sustituir la concepción ‘dualística’ de la relación Ejecutivo-Legislativo por la dinámica gobierno-parlamento. Esto último obedece fundamentalmente a un proceso histórico por el cual, según Cotta (1987: 254): “...los partidos afirmaron su control en el proceso electoral, convirtiéndose al mismo tiempo en objetos (son los partidos quienes a ser elegidos) y los sujetos (son los partidos que llevan a cabo las elecciones y la selección de los candidatos, futuros parlamentarios). El parlamento se convierte en consecuencia fundamentalmente en asamblea de partidos. Desde una asamblea de individuos (por cierto no completamente atomizados, aunque ligados a vínculos intra-institucionales menos públicos y rígidos) se transforma en asamblea de sujetos colectivos formalizados y portadores de una naturaleza trans-institucional”.

De esta manera, la dinámica del subsistema gobierno-parlamento adquirió un sesgo ‘extraparlamentario’, por el cual el centro de decisión política-partidaria se desplazó de las instituciones (especialmente del parlamento) hacia la arena partidaria.

¿Hasta que punto la elección directa del presidente favorece la división de poderes? ¿Hasta que punto la organización de partido unifica el poder? Para responder estas preguntas, hay que prestar atención a la dimensión “parlamentaria” del partido político, que se compone de todos los ‘electos’ en todos los niveles (nacional, provincial y local). Esta se diferencia tanto de la dimensión del partido “extraparlamentario”, que se refiere a la organización burocrática del partido (Congresos nacional, Secretaría, Comité ejecutivos, etc.), como la territorial, esto es, el partido como asociación civil de inscriptos y militantes (Katz & Mair, 1993, 1994, 1995)<sup>2</sup>.

De acuerdo al estudio comparado de Heidar & Koole (2000: 12-14), el “partido parlamentario”<sup>3</sup> se caracteriza por dos variables: el nivel de recursos externos (personal, presupuesto, oficinas, etc.) y el nivel de cohesión o disciplina partidaria. De este modo, el mayor/menor acceso a los recursos está vinculado tanto a un proceso de profesionalización de los líderes políticos como de gubernamentalización de los principales partidos del sistema. En algunos casos (como por ejemplo sucede en Alemania, caso prototípico de parlamentarismo)

---

\* Traducción propia. Cursiva original del autor.

<sup>2</sup> La terminología original que usan los autores son: *Party in public office*, *Party in Central Office* y el *Party in the Ground*.

<sup>3</sup> Por partido parlamentario, o más precisamente, por grupos parlamentarios –*parliamentary party groups* (PPG), los autores entienden: ‘an organized group of members of a representative body who were elected either under the same party label or under the label of different parties that do not compete against each other in elections, and who do not explicitly create a group for technical reasons only’ (Heidar & Koole 2000: 249).

la distribución de los recursos deja el partido parlamentario en una situación de ventaja respecto las demás fases internas del partido. El nivel de cohesión y disciplina, en cambio, está vinculado al nivel de integración de los líderes, lo cual tiene lugar al interior del partido “como un todo”. Esto último significa que el apoyo parlamentario de todo gobierno descansa, en buena medida, en la articulación de las diversas arenas políticas al interior del partido (la electoral, parlamentaria y gubernamental). Prácticamente, todos los partidos europeos del área de gobierno han tendido hacia la integración y profesionalización del partido parlamentario (Heider & Koole 2000: 259).

Al mismo que se verifica este proceso de profesionalización política, que en muchos casos se traduce concretamente en una gubernamentalización de los partidos parlamentarios, se observa en estos, aunque con diferencias según el caso, una cierta tendencia a la autonomía respecto del partido extraparlamentario, lo que es típico del presidencialismo de Estados Unidos (Helms 2000). En este caso, el partido parlamentario no sólo combina –un caso único- una alta profesionalización política con una baja o nula disciplina legislativa, sino que además se caracteriza por una baja integración partidario-parlamentaria. La razón de ello está, por un lado, en los indiscutibles efectos de la división de poderes (la elección directa y separada del ejecutivo y el legislativo), a lo que se agrega la ausencia de una organización extraparlamentaria institucionalizada, y por ende “disciplinada” (Heider & Koole 2000: 11-12, 41).

Dicho lo anterior, uno podría llegar a la conclusión que en el presidencialismo es inseparable de la tendencia de la autonomía. Sin embargo, esta autonomía se ve contrarrestada por las diversas modalidades de interacción del Presidente con el partido parlamentario. Esta cuestión se abordará brevemente con el examen del presidencialismo argentino en el período 1983-1999.

### **El presidencialismo en Argentina:**

Uno de los rasgos más significativos del sistema presidencial argentino es la fuerte centralidad que ejerce el Presidente de la Nación (Jefe del Ejecutivo), un cargo de naturaleza unipersonal, asociado a la presencia de caudillos y líderes populistas. En el presidente han recaído tres atributos de poder: el estado de sitio, la intervención federal y la iniciativa legislativa (Mustapic 2000, Botana 1977).

Las dos primeras funciones han sido utilizadas por élites políticas durante el siglo XIX a fin de institucionalizar un orden frente a los impulsos centrífugos y anárquicos que venía sufriendo el país durante el proceso de integración nacional, proceso que concluye con la federalización de la provincia de Buenos Aires en 1880. Desde entonces, la intervención federal se convirtió en el principal instrumento por el cual las élites políticas convalidaron un sistema de “hegemonía gubernamental”, es decir un sistema de control unitario de sucesión de los gobernantes y legisladores, orientado a cooptar y/o desactivar todo elemento de oposición al régimen, basado en la coacción y el fraude electoral (Botana 1977).

Este sistema de hegemonía gubernamental se completa con la construcción de mayorías legislativas dóciles y la prerrogativa de la iniciativa legislativa en manos del Ejecutivo. La primera fue una consecuencia natural del control cerrado de la clase política, y tuvo al Senado de la Nación (un Cámara formalmente destinada a representar las autonomías provinciales) como ámbito

de preeminencia para la acumulación de poder por parte de las élites provinciales<sup>4</sup>. La concentración de la iniciativa legislativa en el Ejecutivo estuvo asociada a la consecución de un proyecto modernizador, dirigido a «transformar a la Argentina de mediados del siglo XIX, un país desierto y pobre, en una sociedad moderna y desarrollada» (Mustapic 2000: 576). Dentro de este esquema de poder, el Parlamento quedó relegado a una función “reactiva” y por lo tanto a una función de control y fiscalización de la legislación (Molinelli 1992; Mustapic 2000).

Con el proceso de democratización iniciado en 1983, la normalización política-institucional del país aconteció bajo las reglas de la Constitución de 1853, por la cual se consagró un sistema bicameral perfecto (una cámara de Diputados que representa la Nación y una de Senadores que expresa las autonomías provinciales) y un sistema de elección semidirecto del Presidente y Vicepresidente de la Nación (o bien a nivel provincial Gobernador y Vicegobernador) a través del colegio electoral (llamado también “junta electoral”) [Botana 1977: 86].

La reforma Constitucional de 1994 (actualmente vigente), si bien reconfirmó el modelo presidencial y la estructura federal del país, se introdujeron algunos cambios en la relación del Ejecutivo con el Legislativo, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: a) se eliminó el colegio electoral en perjuicio de la relación entre la Nación y las Provincias; b) se instituyó la reelección del presidente inmediata por un período consecutivo del Presidente; c) se introdujo la figura del Jefe de Gabinete de Ministros con responsabilidad parlamentaria<sup>5</sup>, y d) se “constitucionalizaron” los DNU<sup>6</sup>. A esta herramienta legislativa en manos del ejecutivo, debe agregarse el veto a las iniciativas legislativas, que puede ser total (rechaza el proyecto de ley en su totalidad) o bien parcial (modifica algunos artículos del proyecto, sin alterarlo en su totalidad) [Molinelli, Palanza & Sin 1999].

Del lado del poder legislativo, la reforma Constitucional no trajo grandes innovaciones, salvo la introducción de una “Comisión Bicameral Permanente” para el control de los DNU (actualmente inactiva) y se constitucionalizaron algunas fórmulas legislativas para la aprobación de ciertas materias legislativas (reforma constitucional, derechos humanos, juicio político, reforma fiscal, poder judicial, etc). Más allá de estas herramientas legislativas, el Congreso argentino permaneció como un arena “reactiva”, en un contexto institucional “hiperpresidencialista” (cf. Nino 1996; Mustapic 2000).

En definitiva, a los fines de esta investigación, vale la pena destacar que la reforma de 1994 acortó los mandatos parlamentarios de diputados y los

---

<sup>4</sup> Según un cronista parlamentario, la regla de representación del Senado argentino consistía en la siguiente fórmula: “Basta ser gobernador de provincia para tener asegurada la banca en el Senado, y basta como consecuencia tener una banca en el Senado para aspirar con éxito a las gobernaciones de provincia... Es un juego de niños. Simple cambio de asientos: yo bajo, tú subes –guárdame esa banca yo te reservo esta gobernación-, bríndame con esa gobernación yo te obsequio con esta banca” (Botana 1977: 114).

<sup>5</sup> El Jefe de Gabinete de Ministros, introducido con la reforma del 94, no llega a ser un cargo *super partes* y, si bien la Constitución Nacional le consagra algunas facultades administrativas especiales, se limita a rendir cuentas al parlamento y, eventualmente, puede ser destituido por mayoría absoluta en ambas cámaras. En los hechos el jefe de gabinete es una figura intrascendente.

<sup>6</sup> Los DNU no estaban codificados en la Constitución Nacional de 1853. De acuerdo al artículo 99, inciso 3, de la constitución reformada, el Presidente de la Nación puede hacer uso de éstos siempre que “no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos...”

senadores, e introdujo las elecciones directas de estos últimos, a razón de tres por provincia (véase cuadro...)

### **La descentralización de las organizaciones partidarias:**

Así como el sistema partidario y los poderes constitucionales del Presidente han contribuido a configurar un particular sistema de reglas institucionales, no menos importante son las organizaciones partidarias. Seguidamente se desarrollarán las principales características organizativas de los dos principales partidos históricos (la Unión Cívica Radical [UCR] y el Partido Justicialista [PJ]), teniendo en cuenta la dinámica de los cargos de dirección partidaria, su relación con los distritos y la distribución de los recursos.

La elección de autoridades en los partidos, en sintonía con el diseño constitucional presidencialista, está sujeta a la dinámica de la división de poderes, por la cual se establece de un doble circuito de legitimidad: por un lado, se eligen candidatos a cargos unipersonales correspondientes al poder ejecutivo (presidente, gobernadores, intendentes). Por el otro, candidatos a cargos representativos correspondientes al poder legislativo (Congreso de la Nación, Legislaturas provinciales y Municipales).

Tanto la Carta Orgánica como la ley “Orgánica de los Partidos Políticos” (Ley N.23.298) establecen el carácter obligatorio de la celebración de “elecciones internas” (primarias) para la elección de los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la Nación, y Diputados y Senadores. Las elecciones internas pueden ser de dos clases: abiertas (votan los afiliados más los no afiliados al partido) o bien cerradas (votan solamente los afiliados a los partidos) [De Luca, Jones & Tula 2000].

Si bien las internas son de carácter obligatorio, en los hechos su cumplimiento está sujeta a dos condiciones: por un lado si el Presidente de la Nación es a la vez líder del partido a nivel nacional; por el otro, a la cohesión de las élites políticas provinciales. De esta manera, de darse la primera posibilidad, el presidente cuenta efectivamente con poderes “partidarios” y por lo tanto tiene el control de candidaturas y el orden de las listas. Asimismo, la presencia de fuertes jefes provinciales (caudillos) desalienta la celebración de internas (De Luca, Jones & Tula 2000). En este último caso, debe advertirse que, a nivel provincial, coexisten tres posibles métodos para dirimir el problema de las candidaturas: a) acuerdo de élites; b) elección por asamblea de partido, y c) elecciones internas directas (Jones 2001).

El acuerdo de élites comporta usualmente la imposición de una lista por un caudillo provincial (un gobernador poderoso) o bien la emergencia de una lista por fuera de la negociación entre élites provinciales. La elección por asamblea, está vinculada al proceso de aprobación de una lista por parte de los delegados (elegidos directamente por miembros del partido). Por último, las elecciones internas son utilizadas cuando no hay consenso entre las élites y están dispuestas a dirimir la competencia por medio de una elección.

Las 24 Provincias (y la Capital Federal) que conforman el territorio nacional, constituyen los distritos electorales y por lo tanto son la principal unidad de referencia para los partidos. La Ley N. 23.298 distingue entre partidos políticos a nivel de distrito (provincia) y partidos políticos a nivel nacional. Los primeros se caracterizan por presentar candidatos a cargos públicos sólo en el distrito y tienen autonomía estatutaria para elegir sus órganos y autoridades. Los partidos políticos a nivel nacional, en cambio, son reconocidos como tales cuando se

presentan (bajo un mismo signo partidario) en elecciones nacionales en cinco o más distritos. Tanto el PJ como la UCR son los únicos partidos extendidos en todo el territorio nacional y cada provincia se encuentra representada a través de sus respectivas delegaciones provinciales en el Comité Nacional (UCR) y el Consejo Nacional (PJ).

Por último, no menos importante, es el sistema de financiamiento público, del cual dependen esencialmente los partidos tanto para su desenvolvimiento institucional como para las campañas electorales. El financiamiento público de los partidos está garantizado en la Constitución Nacional en el Art. 38 que establece que el “Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y a la capacitación de sus dirigentes”. De acuerdo a la Ley N. 25.600, recae en el Ministerio del Interior la administración del llamado “Fondo Partidario Permanente” el cual se compone de aportes públicos y privados que son distribuidos en proporción a los votos recibidos por los partidos en las últimas elecciones nacionales. Este sistema de financiamiento es a la vez descentralizado en los distritos provinciales.

Distribución del financiamiento según ley N. 25.600:

		Objeto	
		Desarrollo institucional y la capacitación de los dirigentes	Campañas electorales
Criterio de Distribución	General	20% igual para todos los partidos 80% en forma proporcional entre todos los partidos	30% igual para todos los partidos 70% en forma proporcional entre todos los partidos
	Órganos partidarios	20% órganos nacionales. 80% órganos de distrito	20% órganos nacionales 80% órganos de distrito

Fuente: elaboración propia

En conclusión, la dinámica partidaria de las principales organizaciones están signadas por la dispersión de recursos, lo cual se debe, entre otros aspectos, a la dependencia de los puestos del Estado y al carácter contingente e inestable de los alineamientos intra-partidarios (Mustapic 2002b). En este sentido, el partido parlamentario es penalizado por el contexto constitucional –separación de poderes- y por lo tanto por la dinámica partidaria que descansa en buena medida en el régimen de incompatibilidad entre cargos ejecutivos y legislativos, en la autonomía de los distritos provinciales y en la descentralización del financiamiento.

### **El subsistema gobierno-parlamento en argentina:**

Seguidamente, se pasará revista a las características de los bloques parlamentarios, la composición de los órganos descentralizados y la modalidad de formación de la agenda legislativa en base al reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación.

En el Congreso Nacional argentino, todo partido político puede -y de hecho debe- formar un “bloque” (grupo) correspondiente al partido político con el cual se presentaron a las elecciones. El número mínimo de integrantes es de tres parlamentarios, aunque se contempla la posibilidad de formar bloques de uno o dos parlamentarios siempre que “se trate de un partido existente con anterioridad a la elección” (Art. 55 Cámara Diputados [Schinelli 1996]). En este

sentido, la inscripción del parlamentario a un bloque es voluntaria y no existen impedimentos formales para abandonar y cambiar de bloque.

Los bloques mayoritarios del Congreso Argentino son la UCR y el PJ, los cuales se componen de un presidente del bloque –conocido como jefe de bancada- en el vértice, una “mesa directiva” integrado por una cantidad variable de vicepresidentes y secretarios (más un tesorero y por-tesorero), a los que le sigue finalmente la asamblea o “reunión” de bloque, integrado por todos los parlamentarios inscriptos al mismo (Ubertone 2003). El presidente de bloque, junto al presidente de la cámara, pertenece al círculo de hombres de confianza del Presidente de la Nación, y por lo general, el presidente del bloque goza de estabilidad en su cargo. En el período 1983-1999 se puede ver una tendencia a la ampliación de los cargos al interior del bloque (vicepresidentes y secretarios) lo cual está vinculado a la distribución de incentivos selectivos entre las diferentes facciones y grupos del partido (Mustapic 2000).

Por otra parte, los presidentes de los bloques parlamentarios cuentan con recursos de poder que les permite influir en la designación autoridades en las comisiones permanentes y en los cargos al interior del mismo bloque. Son además un actor clave en las decisiones relativas al tratamiento de las leyes, dado que forman parte de la Comisión de Labor Parlamentario [CLP], y por lo tanto, están en estrecho contacto con los presidentes de las comisiones Permanentes a fin de gestionar el trámite legislativo (Jones 2001). Desde 1983, se puede observar que las comisiones permanentes sufrieron un doble proceso: por un lado vieron incrementarse notablemente la cantidad de miembros, pasando de un promedio de 15 a 24 diputados por comisión; y por el otro, se fueron agregando otras comisiones con nuevas competencias, llegando a contabilizarse para el período 1995-1997, la cantidad de 38 comisiones en Diputados (cf. Mustapic 1986, 2000; Mustapic & Goretti 1992; Molinelli, Palanza & Sin 1999; Jones 2001; Jones et. al. 2000).

El presidente de la cámara es importante en la medida que cuenta con importantes poderes de procedimiento, a saber: a) asegurar el cumplimiento del quórum legal para el inicio de las reuniones plenarias y para la votación de los proyectos de ley; b) interrumpir las reuniones plenarias llamando a un cuarto intermedio; c) cuenta con voto de desempate; d) proyecta los planes de labor parlamentaria (canalizando las mociones y pedidos de los diputados), y e) puede delegar proyectos a las comisiones y hacer cumplir la orden del día y agilizar los debates en el pleno. Por último, en él recae la ejecución del presupuesto de la Cámara y la asignación de los fondos a los Bloques y los empleados de la Cámara<sup>7</sup> (Reglamentos HCDP; Schinelli 1996).

Por último, en cuanto a la conformación de la agenda parlamentaria, esta recae en la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP). La CLP fue incorporada al *corpus* de los reglamentos en la reforma reglamentaria 1964 y actualmente se integra por el Presidente de la Cámara, los dos Vicepresidentes y los

---

<sup>7</sup> Según Vidal (1995: 87-88), los Presidentes de ambas cámaras cuentan además con “fondos reservados”, al igual que el Vicepresidente de la cámara y también los Presidentes de los bloques. Según el autor, éstos se han empleado para “en negro” dietas extra a los legisladores. Esto también ha sido confirmado por otras investigaciones periodísticas, como por ejemplo la de Capalbo & Pandolfo (1992), en la cual se hace una descripción biográfica bastante polémica del Jefe del bloque del PJ, José Luis Manzano.

Presidentes de los bloques (o quienes los reemplacen) y, su principal función es la de organizar el programa parlamentario y predisponer las órdenes del día (Schinelli 1996). En los hechos predomina la regla informal, por la cual, se le da prioridad a la iniciativa del Ejecutivo, recayendo preferentemente en el Presidente de la Cámara el rol de “negociar” con los jefes de los bloques parlamentarios (cf. Mustapic 2000; Molinelli, Palanza & Sin 1999).

Más allá de la dinámica de la CLP, es importante tener en cuenta el factor estructural del quórum legal<sup>8</sup>, fijado en la mayoría absoluta de los miembros en ambas cámaras, y que rige inexorablemente tanto para la apertura de las reuniones (sesiones plenarias) como para el momento de votar las leyes (quedan exceptuados de este quórum legal la materias legislativas específicas contempladas en la Constitución nacional) [Tabla 5]<sup>9</sup>.

El problema del quórum no fue una cuestión menor durante los primeros años del gobierno de Carlos Menem (1989-1999). En el período 1989-1991 operó una crisis que tuvo como epicentro las reformas estructurales, por las cuales se debía proceder tanto a una drástica reducción del sector público, como a la privatización de las empresas de servicios (Teléfonos, Gas, Agua, Electricidad, etc.) [Guerchunoff & Torre 1996]. Dentro de esta trama legislativa se pueden distinguir tres etapas o períodos legislativos que marcaron la relación del presidente con el parlamento según el grado de menor/mayor conflictividad: una “delegativa” (1989-1991), otra “cooperativa” (1991-1995) y la última “conflictiva” (desde 1995) [Llanos 1998].

---

<sup>8</sup> Efectivamente el quórum legal está codificado en la Constitución nacional (Art. 64) según el cual fija la mayoría absoluta en ambas Cámaras. Esta fórmula ha sido interpretada tradicionalmente como la mitad más uno, aunque tras la reforma de los reglamentos en 1996, se dio una interpretación más flexible de “más de la mitad de los miembros de las cámaras” (Schinelli 1996).

<sup>9</sup> Actualmente el quórum en Diputados es de 129 miembros, mientras en el Senado de 36.

## Características del presidencialismo argentino según la Constitución Nacional de 1853 y la Constitución Nacional reformada de 1994

	Constitución Nacional 1853	Constitución reformada de 1994
Forma de gobierno	Presidencialista	Presidencialista
Sistema electoral	Presidente y vicepresidente: Elección indirecta, a través un colegio (junta) electoral, por distrito único. Cámara de Diputados: se elige a través de listas cerradas y bloqueadas, distritos de magnitud variable, barrera legal del 3% y fórmula D'Hondt para conversión de votos (cada una de las 24 provincias argentinas constituye un distrito electoral) Cámara de Senadores: elección indirecta a través de legislaturas provinciales (dos Senadores por cada provincia)	Presidente y Vicepresidente: elección popular directa, distrito único Cámara de Diputados: Idem 1853 Cámara de Senadores: Se eligen tres Senadores por provincia a través del voto popular, de las cuales 2/3 partes son consagradas al partido ganador y el tercio restante al partido que le sigue en votos
Mandatos	Fijos. Presidente y vicepresidentes duran en sus cargos 8 años. Diputados 6 años; Senadores 9 años	Fijos. Presidente, Vicepresidente y Diputados nacionales duran en sus cargos 4 años; los Senadores 6 años.
Reelección inmediata	Presidente y Vice: No. Deben esperar un mandato para volverse a presentar. Diputados y Senadores sí.	Sí. Presidente y Vicepresidente, Diputados y Senadores.
Doble vuelta	No. En caso de empate decidía el Parlamento en sesión común.	Sí, solo para Presidente y Vice. Son admitidos a la doble vuelta las dos fórmulas más votadas, y se consagra ganadora la fórmula que haya alcanzado al menos el 45% del total de los votos a nivel nacional o bien el 40% del total de votos con una diferencia no menor del 10% respecto de la fuerza o partido que le sigue en votos.
Estructura del Parlamento	Bicameralismo simétrico (todo proyecto de ley debe contra con la aprobación de ambas cámaras.	Idem.
Sistemas de Comisiones	Permanentes y especializadas. Son originadoras de los proyectos de ley.	Idem. Sólo que se introdujo la novedad 'italiana' que puedan aprobar proyectos de ley, siempre que estos hayan sido aprobados 'en general' en una sesión plenaria.
Aprobación de leyes	Doble lectura: se aprueba un proyecto en general y luego artículo por artículo.	Idem.
Incompatibilidades	Presidentes y ministros no pueden ser parlamentarios	Idem. Se introdujo la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, que puede ser destituido con un voto de desconfianza por ambas cámaras del Congreso Nacional.
Poderes legislativos del Presidente	Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), y Veto total.	Idem. Los DNU adquirieron rango Constitucional. Veto total y parcial.

Principales vínculos institucionales en la relación del partido parlamentario con el gobierno y en la organización partidaria

	Relación gobierno-Parlamento	Organizaciones partidarias
CN	<p>No menciona bloques parlamentarios</p> <p>Poderes 'legislativos' presidentes: DNU y legislación delegada</p> <p>Sistema bicameral perfecto</p> <p>Quórum legal de la mayoría absoluta de los miembros</p> <p>Mayorías legislativas para determinadas materias</p> <p>Mayoría especial para la destitución Jefe de Ministros del Gabinete</p> <p>Sistema federal y autonomía provinciales</p>	<p>No menciona bloques parlamentarios</p> <p>Garantiza el funcionamiento partidos, respeto de las minorías e incentiva la competencia para la postulación para la postulación de candidatos a cargos públicos.</p> <p>Obliga a los partidos hacer público su patrimonio.</p>
RP	<p>Reconoce la existencia bloques.</p> <p>Establece un mínimo de tres parlamentarios para formar un bloque.</p> <p>No prohíbe la formación de bloques parlamentarios por menos de tres legisladores, siempre que se trate de un partido que existe con anterioridad a la última elección.</p> <p>No establece ninguna estructura de autoridad interna de bloque.</p> <p>Pocos recursos (externos) a disposición del bloque. El personal transitorio de apoyatura de los bloques varía de acuerdo a la proporción bloque. Al disolverse el bloque cesan de sus funciones. Establece la existencia de un secretario administrativo y un secretario parlamentario.</p> <p>No especifica procedimiento elección de autoridades de bloques.</p> <p>No especifica sanciones disciplinarias para los parlamentarios.</p> <p>Presidente de la Cámara, dos Vicepresidentes y Presidentes bloques parlamentarios forman la CLP.</p> <p>Mayoría poco exigente para la selección de autoridades de las cámaras.</p> <p>Todo proceso de tratamiento y aprobación de una ley requiere de la formación de un quórum legal (mayoría absoluta de los miembros de</p>	<p>Solo autoriza la formación de bloques con menos de tres parlamentarios de tratarse de partido preexistente a la elección nacional.</p>

	ambas cámaras)	
LPP	No menciona bloques.  Establece la obligatoriedad de las internas abiertas para elección para candidatos a Presidente, Vicepresidentes Legisladores nacionales.	No menciona bloques  Incentiva formación partidos a nivel de distritos (provincias) y establece un umbral de cuatro distritos para que un partido pueda ser reconocido a nivel nacional.  Elección de autoridades internas y candidatos a cargos representativos sujeto a disposiciones de la Carta orgánicas.  Reclutamiento de afiliados sin control central.
LFP	No menciona bloque.  Ministerios del interior administra los fondos públicos para el financiamiento de los partidos.  Financiamiento especial para campañas electorales (Presidente y legisladores nacionales), donde el 80% es distribuido a los distritos partidarios.	No menciona bloque.  El financiamiento se concentra en su mayor parte (el 80%) para los órganos partidarios de distrito.  Establece un fondo específico para la formación y capacitación de dirigentes: la mayor parte es distribuido a los distritos (80%).
CE	Elección directa del Presidente y Vicepresidente.  Mandatos fijo para el Presidente y legisladores (Diputados y Senadores).  Incompatibilidad cargos ejecutivo y legislativo.	Listas cerradas y bloqueadas (Diputados).  Sistema para la elección Senadores: dos por la mayoría y uno por la minoría.

CN = Constitución Nacional; RP =Reglamentos Parlamentarios; LPP = Ley Orgánica de los Partidos Político; LFP = Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos; CE = Código Electoral Nacional; CO = Carta Orgánicas Partidos.

Fuente: Elaboración Propia.

### **Bloques parlamentarios en la Cámara de Diputados**

En esta sección se presenta la primera clasificación de los bloques parlamentarios en la Cámara de Diputados Nacional, desde 2001 hasta la actualidad. En líneas generales, el panorama de los bloques parlamentarios en el período indicado se caracteriza por fenómenos de fracturas, divisiones y transformismo que, de todas maneras, no puede generalizarse para el total de los miembros de la cámara, sino que en realidad afecta una minoría muy particular de diputados. De este modo, partiendo de las tipología de Helms, y la de Heider & Koole indicadas más arriba, una primera clasificación útil de los bloques argentinos es aquella que permite distinguir entre bloques “partido”, es decir bloques que corresponden (representan) a un partido o alianza de partidos electoral), de aquellos de origen parlamentario (no representan, al menos en principio, un partido o alianza electoral).

Dentro de la primera categoría, se pueden clasificar los bloques según el modelo de reclutamiento, la cantidad de distritos en los que se presenta, y por último, según la familia espiritual.

Una última categoría (analizada aquí por separado), por demás interesante, es la de los monobloques, los cuales aumentaron cuantitativamente en la última década. Los monobloques pueden clasificarse también conforme a su

pertenencia a un partido electoral o no, si son de creación parlamentaria, su familia espiritual, etc.

Bloques de Cámara de diputados Nacional, período 2000-2013

Período	Cantidad de bloques
2000-2001	26
2002-2003	34
2004-2005	51
2006-2007	45
2008-2009	52
2010-2011	43
2012-2013	34
	(media)

Bloques-partido y bloques de origen parlamentario, períodos parlamentarios desde 2000-2005 Bloques con cuatro o más representantes)\*

Bancas	Bloque
10 o más bancas	ARI-Coalición Cívica (2000 -2013), PJ, UCR, ALIANZA (2000-2001) Frente Movimiento Popular (2005-2006) FREPASO (2001-2002). Propuesta Republicana (ex Compromiso para el Cambio), 2005-2013. Peronista Federal/Frente Peronista, 2005-2007; 2010-2013.
2-9	Acción por la República (2000-2004) Autodeterminación y Libertad solo 2002; 2004-2005 Convergencia 2004-2006. Compromiso para el Cambio, 2004-2005. Demócrata de la Capital Federal (2001-2003). Demócrata de Mendoza (2001-2003; 2012-2013). Demócrata Progresista (2000-2003). Encuentro, 2004-2007 Frente Cívico y Social de Catamarca 2000-2009; 2010-2013. Frente Partido Nuevo contra la Corrupción, por la Honestidad y la Transparencia, 2004-2009. Frente Movimiento Popular / Frente Justicialista, Unión y Libertad (PJ San Luis) 2003-2009. Frente Partido Nuevo 2000-2001 FREPASO (2002-2005). Frente Popular Bonaerense, 2004-2007. Fuerza Republicana 2000-2007. Liberal Corrientes 2002-2007. M.M.T.A., 2004-2005 Movimiento Cívico y Social 2000-2001 Movimiento Popular Neuquino 2000-2013. Peronista Federal, 2008-2009.

	<p>Peronismo Popular, solo 2005  Renovador de Salta 2000-2010.  Socialista 2003-2013  Unidad Bonaerense / Unidad Federalista (Patti) 2004-2007  Unión para Argentina 2002-2003</p>
1	<p>Acción por la República, 2004-2007.  Alianza Izquierda Unida, 2002-2005.  Argentina de los Valores, 2004-2005  Autodeterminación y Libertad, solo 2002  Autonomista de Corrientes, 2000-2003.  Bloquista de San Juan, 2000-2001.  Buenos Aires para Todos-Proyecto Sur, 2004-2005.  Cruzada Renovadora, 2000-2001.  Demócrata de Mendoza, 2004-2011.  Demócrata Progresista, 2004-2013.  Desarrollo y Justicia, 2000-2001.  Diálogo por Buenos Aires (ex Convergencia), 2008-2011.  Emancipación y Justicia, 2004-2007  Encuentro, 2004-2007.  Encuentro Popular, 2004-2005.  Eva Perón, 2004-2005.  Federal, solo 2001.  Frente Cívico y Social de Catamarca, 2009.  Frente Integración para el Cambio en Libertad (fiscal) / Participación Ciudadana, 2002-2005.  Frente Grande 2002-2003.  Frente para el Cambio 2001-2003.  Frente Partido Nuevo 2002-2003.  Frente Unidad Provincial, 2004-2007.  Liberal Corrientes 2000-2001  Movimiento de Renovación Cívica, 2002-2003.  Movimiento Cívico y Social 2002-2003.  Movimiento Popular Fueguino 2000-2001; 2011-2015.  Nuevo Buenos Aires, 2004-2005.  Nuevo Espacio Entrerriano, 2004-2005.  Partido Intransigente 2002-2005  Partido Nuevo, 2004-2007.  Polo Social 2002-2005.  Recrear 2003-2009.  Renovador de Salta 2011-2013.  Socialista Popular solo 2002  UceDé 2000- 2005  Unidad Bonaerense / Unidad Federalista (Patti) 2000-2003; 2008-2009  Unión para Argentina 2003-2004</p>

\* No se tienen en cuenta la conformación de los bloques antes del año 2000.

## Bibliografía

- Alcantara Saénz & Freidenberg, F. [ed.] (2001), *Partidos Políticos de América Latina. Cono Sur*, Biblioteca de América, 20, España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Botana, N. (1998), “*El Orden Conservador*”. *La Política Argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires: Sudamérica (Primera Edición 1977).
- Carey, J. M. & Shugart, M. S. [ed.] (1998), *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press.
- Corrales, J. (2002), *Presidents without Parties. The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*, Pennsylvania State University Press
- Cotta, M. (1987), “Il Sotto-Sistema Governo-Parlamento”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XVII, N.2.
- Cotta, M.; Della Porta, D.; Morlino, L. (2001): *Scienza Politica*, Bologna: Mulino.
- Cox, G.W. & McCubbins, M.D. (1993): *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, University of California Press.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones & María Inés Tula (2000): “Argentina Political Parties and Their Candidate Nomination Procedures: 1983-1999”, paper presentado en *XXII International Congress of the Latin American Studies Association*, Miami, F.L.
- De Riz, L. (1994), *Radicales y peronistas. El Congreso Nacional entre 1983-1989*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina S.A.
- Di Palma, G. (1987), “Parlamento-Arena o Parlamento di Trasformazione?”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XVII, N. 2.
- Döring, H. [ed] (1995), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt Campus Verlag, New York: St. Martin's Press.
- Duverger, M. (1987), *Los Partidos Políticos*, México: Fondo de Cultura Económica [Primera edición en Frances, 1951].
- Epstien, L. D. (1980), *Political Parties in Western Democracies*, New Jersey: Transaction Books.
- Escudero, L. (2001), “Argentina”, en Alcántara Sáenz & Freidenberg, F. [ed.] (2001), *Partidos Políticos de América Latina. Cono Sur*, Biblioteca de América, 20, España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Fernández, M. y Nohlen, D. (1991): “El Presidencialismo Latinoamericano. Evolución y Perspectivas”, en Nohlen, D. y Fernández, M. [Ed.] (1991), *Reforma Institucional y Cambio político*, Buenos Aires: CEDES-Legasa.
- Ferreira Rubio, D. & Goretti, M. (1996): “Cuando el Presidente Gobierna. Menem y los Decretos de Necesidad y Urgencia hasta la Reforma Constitucional”, en *Desarrollo Económico*, N. 141 abril-junio.
- Greenstein, F. I. & Polsby, N. W. [ed] (1975) *Governmental Institutions and Processes*. Handbook of Political Science, Vol. 5, Addison-Wesley Publishing Company.
- Heidar, K. & Koole, R. [ed.] (2000) *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors*, London: Routledge.
- Helms, L. (2000): “Parliamentary Party Groups and Their Parties: A Comparative Assessment”, in *Journal of Legislative Studies*, Vol 6, No. 2.
- Jenny, M. & Müller, W. C. (1995): “Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority?”, en Döring H. [ed.] (1995), *Parliaments and Majority*

*Rule in Western Europe*, Frankfurt Campus Verlag, New York: St. Martin's Press.

Jones, M. P. (2001): "Carreras Políticas y Disciplina Partidaria en la Cámara de Diputados Argentina", en *PostData*, 7, Mayo, pp. 189-230.

Katz, R. S & Mair, P. [ed] (1994): *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London: Sage Publications.

Katz, R. S. & Mair, P (1993): "The Evolution of Party Organizations in Europe: The Tree Faces of Party Organization", in *The American Review of Politics*, Vol. 14, Winter.

Katz, R. S. & Mair, P. (1995): "Changing Models of Party Organizations and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party", in *Party Politics*, Vol. 1, No. 1

Levitsky, S. (2003): *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge University Press.

Linz, Juan (1988): "Presidencialismo vs. Parlamentarismo: Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional", en *Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, EUDEBA.

Lipset, S.M. & Rokkan, S (1967): "Cleavage Structures, Party System and Voter Alignments", in Mair, P. [ed] (1990), *The West European Party System*, Oxford: Oxford University Press.

Llanos, M. (1998): "El Presidente, el Congreso y la Política de Privatizaciones en la Argentina (1989-1997)", en *Desarrollo Económico*, vol. 38, N. 151, Octubre-Diciembre, pp.743-768.

Mainwaring, S. & Shugart, M. S. [ed.] (2002): *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires-Barcelona: Paidós [primera edición en inglés, 1997].

Mair, P. [ed] (1990): *The West European Party System*, Oxford: Oxford University Press.

Massari, O (1992): "I Partiti Politici in Gran Bretagna tra Organizzazione interna e 'Modello Westminster'", in *Quaderni Costituzionali*, a XII, n. 1 Aprile, pp. 107-123

Molinelli, N. G. (1992): "Diseños Institucionales, Legislaturas "Fuerzas" y Proceso de Nominación", en *Contribuciones* 4/92, pp. 6-18.

Molinelli, N. G.; Palanza, V. & Sin, G. (1999): *Congreso, Presidente y Justicia en Argentina*. Materiales para su Estudio, Buenos Aires: Temas Grupos Editorial, CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad.

Morgenstern, S. & Nacif, B. [ed] (2002): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press

Mustapic, A.M. (2000): "'Oficialistas y Diputados': Las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N. 156 (enero-marzo), pp. 571-595.

Mustapic, A.M. (2002): "Argentina: La Crisis de Representación y los Partidos Políticos", en *América Latina Hoy*, Vol 32, Diciembre, Ediciones Universidad de Salamanca.

Palermo, V. & Novaro, M. (1996): *Política y Poder en el Gobierno de Menem*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma Ensayo.

Polsby, N. W. (1975): "Legislatures", en Greenstein, F. I. & Polsby, N. W. [ed] (1975) *Governmental Institutions and Processes*, Handbook of Political Science, Vol. 5, Addison-Wesley Publishing Company.

Schinelli, G. (1996): "Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación Comentado", *Dirección Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Ubertone, F. P. (2003): "Los bloques Parlamentarios", en *El Derecho*, Suplemento de Derecho Constitucional, Buenos Aires, Noviembre (manuscrito suministrado por el autor).