RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

De Negri, María Victoria

Control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo en la Argentina : los pedidos de informes elevados por el Congreso entre 1999 y 2013

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
De Negri, M. V. (2018). Control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo en la Argentina : los pedidos de informes elevados por el Congreso entre 1999 y 2013. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/904

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

De Negri, María Victoria, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
Septiembre de 2018, pp. 110,
http://ridaa.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades

Control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo en la Argentina: Los pedidos de informes elevados por el Congreso entre 1999 y 2013

TESIS DE MAESTRÍA

María Victoria De Negri

mde22@uvq.edu.ar

Resumen

¿Es efectivo y/o útil el pedido de informes como mecanismo de control parlamentario? Y ¿quiénes lo utilizan exitosamente? Esta investigación busca dar respuesta a estas preguntas a través del análisis cuantitativo de los 21.589 pedidos de informes presentados por la cámara de Diputados y la de Senadores del Congreso argentino entre el 1º de marzo de 1999 y el 28 de febrero de 2014. En primer lugar, y debido a la ausencia de herramientas teóricas necesarias para estudiar el fenómeno, se propone el concepto de *éxito de los pedidos de informes*, que posee dos dimensiones, el éxito de los PI en el Congreso y el éxito de los PI ante el poder ejecutivo. A partir de este concepto se analiza el grado de éxito de este mecanismo de control en Argentina para el período 1999-2013.

Director: Dr. Fernando Jaime

7 de marzo de 2017

(Revisada en septiembre de 2018)

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Agradezco a Scott Mainwaring y a Ezequiel González-Ocantos, que amablemente leyeron el plan de tesis y el primer capítulo, y me ofrecieron recomendaciones y críticas.

Agradezco enormemente a Franco Ruggiero, quien me ayudó a generar una base de datos de enormes dimensiones y de gran complejidad.

Agradezco a mi director de tesis, Fernando Jaime, por la paciencia y la excelente predisposición.

Y agradezco especialmente a mi esposo, Martín, y a mis hijos, Benjamín y Catalina, que me soportaron y me apoyaron a lo largo de este camino.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Índice

Introducción 7
I. El control parlamentario 10
1. El concepto de control parlamentario.....10
2. La literatura sobre el control parlamentario en América Latina y Argentina.....23
3. Éxito del control parlamentario y del pedido de informes 28
II. El pedido de informes en la Argentina 33
1. El mecanismo de pedido de informes 33
2. El éxito del PI en el Congreso 37
2.1. Características generales del mecanismo del PI 37
2.2. PI y contexto político.....47
2.3. Los PI en las comisiones.....56
2.4. Los legisladores y el pedido de informes 67
2.5. Éxito del PI en el Congreso 77
3. El éxito del PI ante el PEN 80
3.1. Características generales de las contestaciones del PEN 80
3.2. Contestación y año electoral 84
3.3. Contestación y función de gobierno del bloque del solicitante 85
3.4. Contestación y posición de autoridad del legislador que lo presenta.....86
3.5. Contestación y trayectoria del legislador.....88
3.6. Éxito del PI ante el PEN 89
III. Conclusión: Control parlamentario y calidad de la democracia en Argentina 91
Anexo I: Libro de códigos.....97
Referencias bibliográficas 105

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Lista de gráficos

Gráfico 2.1: El circuito del pedido de informes en el Congreso argentino

Gráfico 2.2. Evolución de la cantidad de PI presentados según la función del bloque del firmante principal

Gráfico 2.3. Proporción de PI presentados según cantidad de días de cada período, por períodos electorales y no electorales, 1999-2013

Gráfico 2.4. Distribución porcentual del volumen de PI tratados, según gobierno. Cinco comisiones – 1999-2013

Gráfico 2.5. Cantidad de PI presentados por diputados novatos y expertos, 1999-2013

Gráfico 2.6. Cantidad de PI presentados por senadores novatos y expertos, 1999-2013

Gráfico 2.7. Tasa de aprobación de PI según nivel de expertise de diputados y senadores

Gráfico 3.1. Éxito del pedido de informes en ambas cámaras del congreso, por año (1999-2013)

Lista de cuadros

Cuadro 2.1. Cantidad total de PI presentados, según cámara de origen y año

Cuadro 2.2. Tasa de presentación de PI, según cámara de origen y año

Cuadro 2.3. Porcentaje de PI aprobados y no aprobados, según cámara de origen y año

Cuadro 2.4. Porcentaje de PI aprobados por tipo de aprobación (plenario o unanimidad)

Cuadro 2.5. PI con dictamen de comisión, aprobados y no aprobados en el plenario

Cuadro 2.6. Cantidad de PI con solicitud de reproducción, y cantidad de PI aprobados

Cuadro 2.7. Cámara de Diputados: Porcentaje de PI con una solicitud de reproducción que fueron aprobados por la cámara

Cuadro 2.8. PI presentados, aprobados y no aprobados según momento de la gestión, cámara de Diputados y de Senadores (1999-2013)

Cuadro 2.9. Tasa de aprobación de PI según función de gobierno del firmante principal, 1999-2013

Cuadro 2.10. Porcentaje de PI tratados por comisión

Cuadro 2.11. Nivel de aprobación de PI sobre total de tratados por comisión

Cuadro 2.12. Cantidad de PI aprobados según cantidad de giros a comisión, Diputados y Senadores

Cuadro 2.13. PI no aprobados en la Cámara de Diputados, según función del presidente de la comisión, por gestión nacional, 1999-2012

Cuadro 2.14. La tarea más importante de los diputados argentinos

Cuadro 2.15. Cantidad de PI presentados por legislador, 1999-2013

Cuadro 2.16. Cantidad de legisladores que presentaron al menos 1 pedido de informes, 1999-2013

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Cuadro 2.17. Tasa de aprobación de PI según posición de autoridad. Cámara de Diputados, 1999-2012
Cuadro 2.18. Tasa de contestación de PI según gestión y cámara, 1999-2013
Cuadro 2.19. Promedio de contestaciones mensuales por gestión
Cuadro 2.20. Tiempo promedio de contestación del PEN por año y por cámara
Cuadro 2.21. Contestación del PEN según tipo de año y cámara
Cuadro 2.22. Tasa de contestación de PI según función de gobierno
Cuadro 2.23. Tasa de contestación de PI según posición de autoridad. Cámara de Diputados, 1999-2012
Cuadro 2.24. Tasa de contestación de PI según la trayectoria del legislador

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Introducción

Entre 1999 y 2013 los diputados y senadores nacionales de la Argentina presentaron 21.589 pedidos de informes al poder ejecutivo nacional, un promedio de casi 1.440 pedidos por año. De estos, 6.612 fueron aprobados por sus pares para ser enviados al ejecutivo. Cada pedido de informes debe incluir una fundamentación de los motivos del legislador para solicitar información al PEN, por lo que insume tiempo y recursos, siempre limitados. Asimismo, no existe ningún tipo de sanción cuando el PEN no responde o cuando responde de manera incompleta, y algunos legisladores incluso admiten que no le dan mucha importancia a la respuesta, que queda perdida en algún cajón del despacho. Pero, entonces, ¿cómo se explica la elevadísima cantidad de pedidos presentados? ¿Es efectivo y/o útil el pedido de informes como mecanismo de control parlamentario?

Esta investigación es un análisis de los pedidos de informes (PI) elevados por las cámaras de diputados y de senadores del Congreso nacional argentino al poder ejecutivo entre 1999 y 2013, para evaluar el desempeño de este mecanismo de control parlamentario a lo largo de diferentes gobiernos en la Argentina reciente. El pedido de informes escritos al Poder Ejecutivo (PEN), un mecanismo con rango constitucional (Art. 71 de la Constitución Nacional reformada en 1994), no es el único que posee el Congreso argentino para ejercer controles sobre el PEN. Otros mecanismos son el juicio político, las comisiones de investigación, la interpelación, la censura de ministros y la participación en nombramientos (Llanos y Nolte 2006: 10). Mientras que esta prerrogativa del Legislativo se encuentra en la Constitución Nacional, el mecanismo para realizar un PI está especificado en los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y de Senadores (Capítulo XXII, arts. 204-210, y Título XIX, arts. 214-215, respectivamente).

Resulta llamativo que, a pesar de su uso intensivo, el PI no ha sido casi estudiado por los expertos en el estudio delpoder legislativo ylas relaciones entre poderes del Estado. Existe un enorme vacío en este campo, a pesar de que se trata de un tema que preocupa a los mismos legisladores.[1] Un primer análisis superficial de los pedidos enviados por el Congreso al PEN y los respondidos genera innumerables interrogantes: ¿Para qué sirven los PI? ¿Cuándo se utiliza el mecanismo y quiénes lo utilizan? ¿Qué porcentaje de PI son respondidos? ¿Cuáles se responden y cuáles no? ¿En cuánto tiempo se responden? ¿Cómo fue evolucionando a lo largo del tiempo y de los diferentes gobiernos el desempeño de este mecanismo de control? Y, finalmente, ¿qué nos puede decir un análisis de este tipo sobre la calidad institucional de nuestro poder legislativo y de la democracia argentina?

[1] Por ejemplo, ver este caso: http://www.portalba.com.ar/noticia_1_23679_maria-isabel-gainza-exige-respuestas-del-ejecutivo-bonaerense-a-pedidos-de-informe(consultado el 21 de mayo de 2016).

A fin de investigar el pedido de informes, el punto de partida del trabajo son dos preguntas de investigación: ¿Es efectivo y/o útil el pedido de informes como mecanismo de control parlamentario? Y ¿quiénes lo utilizan exitosamente? Para comenzar a dar respuesta a estas preguntas, desarrollé un marco conceptual con diversas herramientas. El principal concepto que utilizo es el de "control parlamentario" (en la literatura anglosajona, *legislative oversight*). Si bien ha sido definido de maneras levemente diversas, la mayoría de la literatura entiende por este a todas las actividades de supervisión, fiscalización, vigilancia del Poder Ejecutivo por parte del Legislativo, de acuerdo a las reglas y al diseño institucional de un Estado. En algunos casos estas actividades son herramientas que poseen rango constitucional, como el pedido de informes en la Argentina.

La metodología elegida para este trabajo es cuantitativa, a partir de una base de datos que abarca los 21.589 pedidos de informes presentados por ambas cámaras entre el 1º de marzo de 1999 y el 28 de febrero de 2014. La intención fue obtener un panorama amplio y exhaustivo acerca de la utilización del PI, y de no ser por el uso de técnicas cuantitativas no sería posible abarcar un período tan amplio, intentando encontrar correlaciones entre una gran cantidad de variables, para obtener una perspectiva general sobre patrones de uso y de respuesta.

La selección de este mecanismo, excluyendo a los otros, responde a dos razones principales: primero, porque es el mecanismo de control que más se utiliza en Argentina, en comparación con los otros mecanismos (ver Capítulo II), y en segundo lugar, porque no existe ningún estudio empírico, sobre ninguno de los mecanismos existentes, que abarque ambas cámaras y un período extenso. Así, este estudio se propone como un punto de partida necesario, como base a partir de la cual continuar profundizando en el estudio de una función del poder legislativo tradicionalmente olvidada por este campo de estudios.

Con respecto al período que abarca la investigación, este fue seleccionado debido a que, en primer lugar, se dispone de gran parte de la información (aunque no toda) en formato digital, lo cual facilita el trabajo, permitiendo análisis de una mayor cantidad de variables y, por ende, de mayor complejidad. En segundo lugar, tomo el año 1999 como inicio porque la base de datos disponible de proyectos de resolución comienza en ese año.[2] Finalmente, elijo el año 2013 como año de corte porque muchos PI son respondidos por el PEN con mucha demora, por lo que de esta manera me aseguro de cubrir todas las contestaciones: los PI elevados al PEN en 2013 pero no contestados para mediados de 2016 (cuando creé la base de datos) probablemente nunca serán respondidos, si se tiene en cuenta que el promedio de demora es de 9 meses y medio.

[2] Existe una base de datos diferente para proyectos previos a 1999, realizada en otra plataforma, con otra interfaz y otro buscador. Debido a que el procesamiento de esta base habría demandado el doble de tiempo, elegí trabajar con la base más reciente, de 1999 al presente. En un trabajo futuro podría completarse el análisis de esta investigación con el mismo análisis para el período 1983-1998.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Este tema de investigación es factible de ser estudiado porque la información que se requiere es de carácter público. Asimismo, esta investigación se justifica en función del aporte que podrá representar para comprender con mayor profundidad las relaciones entre el gobierno y la oposición, y entre el Poder Legislativo y el PEN en la Argentina, así como la eficacia empírica de los controles legislativos previstos en la estructura institucional del país.

La principal motivación personal para estudiar este tema es una profunda preocupación ciudadana por el deterioro de las instituciones del Estado y de nuestra democracia, y esta investigación ofrecería una posibilidad de indagar en qué medida el Poder Legislativo se ha debilitado institucionalmente, o no, en los últimos quince años.

El trabajo posee dos capítulos, el primero de corte más teórico, y el segundo de tipo empírico, donde desarrollo y presento los resultados y las conclusiones. El Capítulo I comienza por presentar el concepto de control parlamentario que utilizo a lo largo de todo el trabajo, y el tratamiento que ha recibido por parte de la literatura especializada. A esto le sigue una sección dedicada a la revisión de la literatura sobre el control parlamentario en América Latina y Argentina y luego, más específicamente, sobre el mecanismo de pedido de informes. Finalmente, y debido a la inexistencia de suficientes herramientas conceptuales para abordar un campo escasamente estudiado, introduzco el concepto de *éxito del pedido de informes*, que me permitirá llevar a cabo el análisis de los datos. Así, en el Capítulo II comienzo por presentar el mecanismo de pedido de informes tal como funciona en Argentina, con sus diversas etapas y con los *gatekeeperso* porteros que encuentra a lo largo de su circuito.[3] A continuación, el capítulo posee dos secciones: una dedicada a medir el *éxito del PI en el Congreso*, la primera dimensión del concepto de éxito de los PI, y otra donde mido el *éxito del PI ante el PEN*, la segunda dimensión del concepto de éxito de los PI. Finalmente, la Conclusión presenta los principales hallazgos y resultados, y propone una agenda futura de investigación para continuar profundizando en un tema hasta hoy bastante olvidado por la Ciencia Política.

[3] Ver el Capítulo I, donde defino este concepto.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

I. El control parlamentario

Este trabajo busca dar respuesta, principalmente, a dos preguntas de investigación: ¿es efectivo y/o útil el pedido de informes como mecanismo de control parlamentario? Y ¿quiénes lo utilizan exitosamente?Para ello, en este capítulo comenzaré por abordar el concepto de control parlamentario, su definición, dimensiones y la literatura que lo ha abordado como objeto de estudio. Como se verá más adelante, son escasos los trabajos que se dedican a esta función del poder legislativo, por lo que considero necesario introducir nuevos conceptos teóricos que nos permitan acercarnos a la temática de manera más provechosa. Así, en la tercera sección presentaré un concepto y un conjunto de hipótesisque me servirán para analizar los más de veinte mil pedidos de informes presentados por ambas cámaras del Congreso entre 1999 y 2013. Finalmente, en la última sección intentaré incorporar algunas reflexiones acerca de la importancia del estudio de este mecanismo de control para conocer con mayor profundidad una dimensión casi olvidada del Congreso argentino en estos últimos quince años de democracia.

1. El concepto de control parlamentario

Esta investigación se enmarca dentro del tema del control parlamentario (*legislative oversight*, en la literatura anglosajona), una función parlamentaria no tan exhaustivamente estudiada como la función de legislar (Barreiro Lemos 2006: 111). Así, el "concepto ordenador" (Saltalamacchia 1997) que utilizaré en mi investigación es el de *control parlamentario*. Como punto de partida, comenzaré por presentar la definición de control parlamentario que utilizaré en esta investigación: me refiero con éste a *todas las actividades formales de vigilancia, realizadas por el Congreso sobre el poder ejecutivo, y por el Congresoy el poder ejecutivo sobre las burocracias estatales, que se lleva a cabo sobre políticas o programas ya implementados, y que incluyen o no la capacidad de aplicar sanciones*. Así, mi definición posee cuatro elementos: formalidad, horizontalidad, vigilancia ex posty sanción no imprescindible.

La diferenciación introducida por Sartori (1992) entre "control legislativo" y "control político" resulta de gran utilidad como punto de partida. El primero se refiere a los controles ejercidos durante el proceso legislativo, es decir, antes de la promulgación de una ley, y también entraría dentro de los controles de tipo *ex ante*. Por el contrario, el "control político", usualmente llamado "control parlamentario", es un tipo de control *ex post*, aquél que se aplica una vez que las políticas se encuentran implementadas. Según el politólogo italiano, ambos tipos suelen confundirse porque la función de inspección del control político ha sido "progresivamente fagocitada por el control legislativo": a diferencia de este último,

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

el control político hace referencia al "control de la actividad de dirección política del gobierno" (1992: 200).

Todas las definiciones de "control parlamentario" que se utilizan en la literatura apuntan a una actividad similar: la actividad de revisión, monitoreo, supervisión, fiscalización o vigilancia, de los poderes con capacidad legislativa (legislativo y ejecutivo) o bien sobre las burocracias estatales, o de un poder sobre otro, de acuerdo con las reglas y el diseño institucional de un Estado. Así, McCubbins y Schwartz (1984) sostienen que el "control parlamentario se refiere asi, en qué medida y de qué manera, el Congreso intenta detectar y subsanar las violaciones de los objetivos legislativos que haya cometido el poder ejecutivo" (1984:165). Lees, por su parte, lo define como "el comportamiento de los legisladores y sus asesores, de manera individual o colectiva, que genera un impacto, intencional o no, sobre la conducta burocrática" (Lees 1977, citado en Pelizzo y Stapenhurst 2004a). Por su parte, Alcántara Sáez y Sánchez López (2001) entienden "por control parlamentario la tarea parlamentaria de control centrada en el examen y evaluación de la gestión pública de un gobierno, en la perspectiva no tanto de lo jurídico, sino más bien de los resultados, de su rendimiento" (2001: 159). Como puede apreciarse, si bien la idea de fondo es la misma, aquí el énfasis está puesto en los resultados de la gestión, más que en su coherencia con los objetivos legislativos, en términos de McCubbins y Schwartz (1984), o en la legalidad o ilegalidad de los actos del PEN.

En el caso de las acciones de control de las burocracias (no así del PEN), los autores que trabajan desde la perspectiva de la Teoría de la Delegación arguyen que el control representa un problema de "mandante-agente" o *principal-agent* (McCubbins, Noll y Weingast 1987): es decir, en la medida en la que el agente (las burocracias), en su labor, realmente actúe de acuerdo con los intereses del mandante (el Congreso y el poder ejecutivo). Cuando el agente actúa en contra de los intereses del mandante surge el riesgo de la "pérdida de agencia". Entre el principal y el agente no solo puede haber una diferencia de intereses, sino que también existe una asimetría en la información, una consecuencia propia de la delegación de poder en las burocracias. Según McCubbins, Noll y Weingast (1987: 247), el hecho de contar con mayor información "puede permitir que el organismo [del gobierno] saque provecho de su información privada".[4]

Algunos autores definen el control o la rendición de cuentas exclusivamente en términos de una relaciónmandante-agente, con lo que su definición excluye aquellas acciones de control, como el pedido de informes, que no se subsumen en una relación de

[4] El concepto de "asimetría de la información" suele utilizarse en los estudios sobre control que parten de su definición en tanto que problema de mandante-agente. Debido a que, como comentaré a continuación, considero que las relaciones mandante-agente son solo un subtipo posible de control, y dado que el concepto se utiliza principalmente en teoría económica, no lo utilizaré para esta investigación. Claro está que, siendo el objetivo del PI la obtención de información de parte del PEN, se dirige a eliminar una asimetría. Pero no utilizaré aquí el concepto tal como es conceptualizado por la teoría económica, con toda su carga de significación.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

aquel tipo (Mainwaring 2003). En esta línea, para Morgenstern y Manzetti (2003: 136), “el control [*oversight*] es el monitoreo y control de una persona o institución (generalmente llamada agente) por parte de otra (el mandante), de manera tal que el agente actúa en interés del mandante”. Haciéndonos eco de la crítica de Mainwaring (2003) y de Kenney (2003: 57-59), lo correcto sería pensar en estas relaciones mandante-agente como un subtipo de acciones de control y no como las únicas.

De la misma manera, en su estudio de quince comisiones de control del Congreso argentino, Bieda (2015) recurre a este tipo de definiciones y parte del supuesto de que el control de las comisiones del PLN sobre el PEN constituye una relación de mandante-agente. Consideramos que este enfoque no es el más adecuado, ya que, en un sistema presidencialista, entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, dos ramas independientes del gobierno, no existe una relación vertical, sino horizontal.[5]

Morgenstern y Manzetti (2003) sostienen que “el concepto de control se basa en la noción de que, si bien el gobierno es necesario para que la democracia prospere de manera ordenada, sus instituciones y las personas que trabajan en ellas deben ser responsables de sus acciones” (p. 132). Así, el control parlamentario, por definición, se relaciona íntimamente con lanoción de *accountability* o rendición de cuentas, un concepto de larga data en la ciencia política.

El Congreso, que constituye el foco de este estudio, representa la agencia por excelencia de *accountability* horizontal. Fue Guillermo O’Donnell (1999) quien introdujo esta metáfora espacial que intentaba dar cuenta de las actividades de control entre agencias del gobierno, diferenciándola de la *accountability* vertical, que se refiere a la rendición de cuentas del gobierno hacia la ciudadanía que lo ha elegido. El debate sobre la *accountability* horizontal se fortalece a mediados de la década de 1990 (Barreiro Lemos 2010), y se abren dos líneas de trabajo: por un lado, quienes sostienen que la *accountability* vertical es la más importante, y a partir de esta convicción,se dedican al estudio de los niveles de participación de la ciudadanía y su control de los actos de gobierno; por otro lado, están quienes se preguntan por cuál es el ámbito ideal para el ejercicio del control. Según Barreiro Lemos (2005), este *locus* ideal es el Parlamento, por tres razones principales: porque el control es una de sus funciones; porque es una agencia que a su vez debe rendir cuentas en sentido vertical; y porque es más inclusiva y plural que otras, como el poder judicial.

Con todo, el concepto desarrollado por Guillermo O’Donnell hace referencia a “la existencia de instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del Estado que pueden, en principio o

[5] Agradezco la observación de Scott Mainwaring sobre este caso.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

presuntamente, ser *calificadas como ilícitas*" (2007: 99, mi énfasis). Así, la definición solo incluye las actividades de tipo ilícito, por transgresión o corrupción. En cambio, en esta investigación consideramos la *accountability* horizontal como *un tipo posible* de rendición de cuentas, pero que no se agota allí, ya que los pedidos de informes (al igual que otros mecanismos de control parlamentario previstos en la Constitución argentina) pueden tratar sobre actividades de todo tipo, no solo las ilícitas. Como advierte Kenney (2003: 67), llegados a este punto enfrentamos dos alternativas: o ampliamos la definición de O'Donnell para incluir otros actos, no solo los ilegales, o bien tomamos su concepto de manera estricta, dejando así en un limbo teórico un conjunto de relaciones de *accountability* que no responden a la definición. Considero más útil el primer camino y utilizar de la conceptualización de O'Donnell aquellos elementos que más nos sirven para el estudio del pedido de informes en la Argentina, sin perder de vista que el concepto debería ser flexibilizado.[6]Así, cuando nos refiramos a la *accountability* horizontal deberá interpretarse que el uso del concepto no se restringe a la definición estricta de O'Donnell.

Scott Mainwaring (2003) prefiere referirse a la "*accountability* intraestatal" (y a la "electoral" en lugar de la "vertical") y evitar la metáfora ideada por O'Donnell, debido a que esta tiene una connotación de jerarquía (vertical) y de independencia (horizontal) que, según el autor,no refleja adecuadamente el concepto. Haciéndonos eco de las críticas de Mainwaring a otras concepciones de *accountability*, como la del propio O'Donnell, el enfoque que adoptaremos aquí podría resumirse en las siguientes características: 1) el concepto se limita a aquellas instancias donde los actores cuentan con autoridad formal para controlar y/o sancionar a los funcionarios públicos o a las burocracias; 2) no se limita a los casos de acciones ilegales por parte del PEN (a diferencia del concepto estricto de "*accountability* horizontal" ideado por O'Donnell); 3) no necesariamente implica la capacidad de sanción directa por parte de un organismo, "porque se espera que las agencias de control remitan las posibles irregularidades a otros actores con capacidad para imponer sanciones; esta capacidad *indirecta* de sanción es suficiente para caracterizar una relación de *accountability*" (2003: 13); 4) no se limita a las relaciones principal-agente, sino que estas son un subtipo de relación de *accountability*; y 5) los agentes de *accountability*son todos aquellos actores con capacidad formal para controlar/supervisar a los funcionarios públicos o a las burocracias.

El pedido de informes, entonces, constituye una instancia de rendición de cuentas intraestatal: 1) es un mecanismo sancionado por la Constitución nacional (Art. 71) y los Reglamentos de ambas cámaras, que otorgan formalmente al Congreso la capacidad de controlar al PEN; 2) el contenido de los PI puede dirigirse tanto a actividades

[6] Otro problema con esta definición tiene relación con el tipo de régimen: como advierte Kenney (2003: 67-68), en regímenes parlamentarios no solo se sancionan las conductas ilegales, sino también aquellas que son cuestionables desde el punto de vista político, por lo que la definición estricta de O'Donnell no funcionaría de manera totalmente correcta en los parlamentarismos.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

presuntamente ilegales como a las legales; 3) no prevé la sanción directa de los organismos que no respondan a la consulta; 4) no constituye una relación principal-agente; y 5) en este caso el agente de *accountability*es el Congreso, que se encuentra facultado para controlar al PEN. Según Mainwaring, hoy uno de los principales desafíos en América Latina es la creación de mecanismos efectivos de *accountability*, y por esto resulta importante contribuir a la investigación sobre el uso y efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas en Argentina.

El concepto de control parlamentario también se relaciona con el de pesos y contrapesos (*checks and balances*), que a menudo suele tomarse como sinónimo de *accountability* horizontal. Kenney (2003: 60) advierte que ambos conceptos no deben ser confundidos: por un lado, los pesos y contrapesos hacen referencia a las limitaciones que poseen diferentes sectores del gobierno a la hora de definir e implementar sus políticas, debido a que, de acuerdo con el diseño institucional del Estado, deben "compartir autoridad". Así, se trata de un elemento propio de la separación de poderes. En cambio, "la *accountability* horizontal conlleva una tercera dimensión del autocontrol del gobierno, por la cual algunos de los miembros de los poderes y organismos del gobierno son pasibles de ser sancionados por otros actores estatales" (Kenney 2003: 60). Si bien la distinción entre pesos y contrapesos y *accountability* horizontal es necesaria para delimitar correctamente el segundo concepto, considero que el elemento principal de su diferencia no debería radicar en la aplicación de sanciones, si bien la definición de Kenney de *accountability* horizontal incluye, como condición necesaria, la aplicación de sanciones (2003: 63-64), a diferencia de la nuestra, como comentamos más arriba.

Aunque algunos autores, como Kenney, sostienen que la falta de sanción anula (o, al menos, debilita) la actividad de control, Mainwaring (2003:13) advierte que se podría distinguir entre una capacidad de sanción indirecta y una directa. La mera posibilidad de sancionar *indirectamente* a un agente del Estado (por ejemplo, remitiendo posibles delitos a otros organismos o poderes con capacidad de sanción directa, como el poder judicial), alcanza para caracterizar este tipo de relaciones como relaciones de *accountability* horizontal. De la misma manera, y a pesar de que su estudio es exploratorio, Fuchs y Nolte (2006) cuestionan la perspectiva que postula que únicamente la existencia de sanciones hace efectivo el control parlamentario.

Asimismo, existen otros posibles beneficios y/o sanciones informales que hacen que estos mecanismos no necesariamente deban ser débiles, como por ejemplo la publicidad (Barreiro Lemos 2010: 7) y la mejora de la imagen del legislador que los utiliza (ver también Schedler 1999:18).

El mecanismo de PI tal como es utilizado por los legisladores individuales (objeto de estudio de esta tesis) no contempla la posibilidad de sanción frente a acciones ilegales o de corrupción, ni tan siquiera para el caso de falta de contestación, de demora o

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

contestación incompleta del PEN. Según nuestra definición de control parlamentario, esto no afecta la caracterización del pedido de informes como mecanismo de control del PLN sobre el PEN. Con todo, Bieda (2015) releva el caso de los PI elevados por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, que pueden conllevar una sanción. El caso no es exactamente igual al objeto de nuestro estudio,[7] ya que la CPMRC es una comisión creada para "controlar el control", con la responsabilidad de supervisar la actividad de la Auditoría General de la Nación. Pero un asesor de esta comisión menciona que los PI que elevan pueden tener diferentes grados: el PI simple, el PI con "deslinde de responsabilidades mediante un sumario interno" y el PI "con determinación de perjuicio fiscal" (Bieda 2015: 206-207). Así, se trataría de un caso donde los pedidos de informes sí contemplarían la posibilidad de una sanción a un funcionariou organismo estatal.

Con respecto a los tipos de control parlamentario, la literatura presenta por lo menos dos criterios de agrupación. Por un lado, Ogul (1976) distingue los tipos de control según sean "latentes" o "manifiestos", es decir, informales o formales. Los mecanismos formales, más fácilmente accesibles para el investigador, pueden o no tener rango constitucional: el pedido de informes en la Argentina es uno de los mecanismos que prevé la Constitución para el control parlamentario del PEN (Art. 71 de la Constitución Nacional reformada en 1994). En este estudio nos centraremos únicamente en el control manifiesto o formal.

A fin de explicar por qué, más allá de las apariencias, los legisladores norteamericanos de hecho ejercen control sobre el ejecutivo, McCubbins y Schwartz (1984) proponen una distinción entre el control de tipo "patrullaje policial" (*policepatrol*) y el de "alarma de incendio" (*firealarm*). El primero es el control por iniciativa del Congreso, que elige una muestra de actividades, proyectos o programas implementados por el ejecutivo y los monitorea. El segundo tipo es reactivo: el Congreso controla sólo cuando las organizaciones de la sociedad civil o los grupos de interés le llaman la atención sobre alguna violación administrativa de los objetivos legislativos. Si bien esta distinción puede resultar útil en algunos casos, el pedido de informes no se enmarca necesariamente en uno de los dos tipos, ya que puede funcionar como forma de controlar periódicamente un tema, proyecto o programa del gobierno, o también como respuesta ante una demanda de la sociedad, donde el legislador toma la bandera del reclamo y solicita mayor información. Estos dos tipos de control nos sirven para pensar en los incentivos de los legisladores, es decir, en el tipo de acción que emprenden a la hora de controlar al ejecutivo, como veremos más adelante.

El estudio del control parlamentario

[7] Como menciono en el Capítulo 2, los pedidos de informes presentados por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas no se incluyen en la base de datos que analizo en este trabajo, debido a que se trata de un caso particular. Solo incluyo los PI creados por legisladores individuales y sus cofirmantes, en caso de que los haya.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

La ciencia política norteamericana comenzó a estudiar el tema del control parlamentario a mediados del siglo pasado, tradicionalmente a partir del enfoque de la teoría de la delegación (Llanos y Mustapic 2006: 18; Bieda 2015), también conocida como "teoría de la agencia". Los primeros diagnósticos sobre esta actividad en Estados Unidos, elaborados en las décadas de 1960 y 1970, hacían énfasis en lo que caracterizaban de "negligencia" del PLN en su función de control (Barreiro Lemos 2006: 96-97). Sin embargo, en la década siguiente comenzaron a cuestionarse estas interpretaciones, y "se comenzó a construir, teórica y empíricamente, un nuevo abordaje del problema" (Barreiro Lemos 2006: 96-97). Como resultado, los análisis comenzaron a mostrar que el PLN de hecho ejercía control sobre el PEN, aunque no del tipo esperado y presupuesto por los estudios anteriores."Como la literatura, hasta los años '80, presuponía una ausencia de control, recién en las dos últimas décadas, y por una porción reducida de estudiosos del legislativo, hay un esfuerzo por calificar y demostrar el control legislativo" (Barreiro Lemos 2005: 30).

Debido a que el concepto de *oversight*o control parlamentario comenzó a estudiarse en EE.UU., los primeros desarrollos parten del enfoque llamado *madisoniano*de separación de poderes, es decir, toman el presidencialismo estadounidense como modelo y lente a través del cual estudian al resto del mundo. Llanos y Mustapic (2006) critican enérgicamente este supuesto, y afirman que "el modelo *madisoniano*no es el apropiado para analizar los casos latinoamericanos" (2006: 26). Esto, porque estos presidencialismos, como el argentino, no se "comportan" como típicos presidencialismos (es decir, el estadounidense) sino que, por el contrario, parecen presentar rasgos propios de los parlamentarismos (como el británico, modelo por excelencia del sistema parlamentario). Así, cuando el PEN y el PLN comparten las mismas metas, intereses, objetivos, el control parlamentario no funciona como lo prevé el modelo *madisoniano*: el control, en lugar de darse entre poderes, ocurre entre el gobierno y la oposición, siendo la oposición la que lo ejerce, por tratarse del actor con mayor motivación para hacerlo. Es decir, el control ocurre por *función* de gobierno, y no tanto por *rama* del gobierno.

Este mismo enfoque adopta Bieda (2015) en su estudio sobre comisiones de control en Argentina: "El PLN no opera respecto del control como un todo unificado ante su controlado, sino que su función de control —en tanto rama de gobierno— está determinada por el lugar que ocupan los legisladores en el proceso de gobierno: si están en la coalición de gobierno intentarán disminuir y desactivar el control; si están en la oposición al gobierno procurarán activar el control" (2015: 188-189). De la misma manera, Jones et al. (2009) detectan una fuerte dimensión gobierno-oposición en la arena legislativa, donde los partidos se alinean respecto del partido de gobierno (ver también Jones y Hwang 2006).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En este trabajo asumimos esta postura, por lo que estudiaremos el control parlamentario a través del mecanismo del pedido de informes, focalizándonos en el eje oficialismo-oposición, más que en el eje PLN-PEN. Con todo, es importante advertir que una buena cantidad de estudios se aproxima al control parlamentario a partir de las relaciones entre PEN y PLN. Según Barreiro Lemos y Power (2011: 7) el control parlamentario es una característica clave de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Existe una literatura abundante sobre relaciones entre poderes en democracias presidencialistas, aunque una primera revisión de la bibliografía muestra dos situaciones: en primer lugar, los estudios suelen concentrarse más en el Ejecutivo que en el Legislativo y, en segundo lugar, parece haber una mayor cantidad de estudios dedicados a las relaciones entre PEN y Poder Judicial que entre PEN y Poder Legislativo. En cuanto al primer aspecto, varios autores advierten (por ejemplo, Puyana Valdivieso 2008, Barreiro Lemos 2010) que esta situación responde a la línea de investigación, de gran importancia, dedicada a los llamados "hiperpresidencialismos" y a la "democracia delegativa" (O'Donnell 1994). Así, esta perspectiva daba por sentado el mayor poder del presidente por sobre el Congreso, asumiendo que los congresos latinoamericanos eran, así, impotentes frente al PEN.

A principios de la década de 1990 se introducen análisis que estiman que la democracia argentina, como la mayoría de las democracias latinoamericanas, serían "delegativas", por contraposición a las democracias "representativas" (O'Donnell 1994). La categorización de "democracias delegativas" con sus "parlamentos sello de goma" (aquellos que sólo le ponen el sello a la iniciativa del PEN) es posteriormente revisada, pasando a preferirse el de "legislaturas reactivas" y sus diversas subclases (Llanos y Nolte 2006). Si bien afirman que la mayoría de las legislaturas latinoamericanas actuales son reactivas, Llanos y Nolte cuestionan las definiciones tradicionales de legislatura reactiva y activa porque estas solo toman en cuenta la función legislativa del Parlamento, dejando de lado la función de control. Así, arguyen que a la hora de determinar si un Congreso es o no reactivo, y en qué medida lo es, es necesario incluir ambas funciones. De hecho, señalan que "se puede sostener [que la dimensión de control político] es aún más importante en legislaturas reactivas" (2006: 49). Si se incorpora la función de control, los parlamentos pueden caracterizarse de activos o pasivos, y ya no de reactivos (a excepción de la confirmación de nombramientos del PEN; Llanos y Nolte 2006: 37). La función de control, como en otros casos, resulta bastante dejada de lado por la literatura, por lo que uno de los principales objetivos de esta investigación se dirigió a intentar llenar parte de este vacío.

Entre los autores que se dedican a las relaciones entre el PEN y el Congreso en Argentina, Mustapic (2000) intenta entender de qué modo se resolvieron las relaciones entre estos dos poderes entre 1983 y 1995, y estudia este problema a partir del tema de la

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

disciplina partidaria. Sabater (2011) afirma que las relaciones entre el PEN y el PL explican la inestabilidad institucional en Argentina entre 1983 y 2007. Finalmente, Palermo (1995) busca evaluar el impacto de estas relaciones en las instituciones democráticas y su consolidación, en el marco de las reformas estructurales del primer gobierno de C. Menem, entre 1989 y 1994.

Control parlamentario y sistema político

La literatura a menudo vincula el control parlamentario con el tipo de sistema político, es decir, en función de su estructura de tipo presidencialista o parlamentarista. Así, por ejemplo, Moreno, Crisp y Shugart (2003) explican la debilidad de los controles parlamentarios en función del sistema de gobierno generalizado en la región, el presidencialista. Por su parte, Pelizzo y Stapenhurst, a partir de un análisis de 83 países del mundo, concluyen que los sistemas parlamentarios presentan mayor "potencial de control" (*oversight potential*) que los presidencialistas (2004b: 10-11), es decir, que tienen más herramientas a su disposición (aunque esto no quiere decir que sean más efectivas).Este tipo de estudios identifican el tipo de régimen (presidencialista o parlamentarista) en tanto que variable independiente del control parlamentario. Otros análisis, en cambio, hacen énfasis en las diferentes necesidades de control parlamentario en un régimen de uno y otro tipo. Así, Valeria Palanza (2006: 34) afirma que "aun cuando el control de las políticas públicas que ejercen los cuerpos legislativos es de suma relevancia tanto en sistemas presidencialistas como parlamentaristas, … su necesidad es mayor en los primeros".

A fines de la década de 1980, Juan Linz estimuló un fuerte debate en la Ciencia Política al comparar los sistemas parlamentarios y los presidenciales y sostener que estos últimos presentan mayores riesgos para la estabilidad democrática. Así, Linz arguye que "el presidencialismo, al generar un sistema de doble autoridad democrática –el presidente y los legisladores son elegidos en forma popular e independiente– y descansar en el mandato fijo no incentiva […] la cooperación entre ambas ramas del gobierno. Más bien, se trata de un régimen proclive a suscitar conflictos entre presidente y Congreso, poco flexible frente a las crisis y capaz de generar situaciones de parálisis institucional" Mustapic 2000: 571). Sin embargo, la historia mostraría que los sistemas presidencialistas pueden ser menos débiles de lo que parecen.[8]

Apesar de no acordar con la tesis de la "debilidad" del presidencialismo, la caracterización que efectúa Linz del sistema presidencialista resulta útil para comprender el marco de actuación de los presidentes y los Congresos argentinos en las últimas

[8] De hecho, y a pesar de sus diferentes niveles o calidades, las democracias presidencialistas de América Latina surgidas con la llamada "tercera ola de democratización" han sobrevivido durante los últimos treinta a treinta y cinco años.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

décadas democráticas. Esto, sin perder de vista la observación de Llanos y Mustapic (2006), que critican las posturas simplistas a partir de las cuales se concibe al "presidencialismo" y al "parlamentarismo" como las dos únicas categorías posibles de régimen, y que pretenden abordar el control parlamentario en América Latina a partir del ejemplo de Estados Unidos, modelo del presidencialismo "puro".

A partir de fines de la década de 1990, la preocupación de los analistas ya no se centró en la estabilidad del régimen democrático (y el peligro de una vuelta al autoritarismo), sino en el funcionamiento de las instituciones y la calidad de la democracia, que también es el foco que adoptamos en este trabajo.

Control parlamentario y funcionamiento interno del Congreso

Es imposible comprender el alcance de un mecanismo de control como es el PI sin prestar especial atención al circuito que recorre un PI adentro del Congreso antes de ser enviado al PEN para solicitar una respuesta, en aquellos casos en los que se logra aprobar un PI para su envío. Este camino se encuentra cargado de "porteros" o *gatekeepers*, que en cada instancia en particular tendrán la capacidad de impulsar o frenar un PI para que sea o no enviado al PEN.

El término "gatekeeper" es utilizado en diferentes campos, desde la psicología, la comunicación, el derecho y las ciencias de la información hasta la ciencia política. En este último caso, el que nos compete para este estudio, el concepto comenzó a utilizarse en el contexto de la teoría de los juegos y fue formalizado inicialmente por Denzau y Mackay (1983) para explicar el funcionamiento de las comisiones parlamentarias en Estados Unidos (Barzilai-Nahon 2008). Tal como advierte Barzilai-Nahon en su revisión del uso del término, "el concepto aún es utilizado como una metáfora, un símbolo, una forma de ilustrar, principalmente con el objeto de articular ideas, más que como un marco teórico en sí mismo" (2008: 14-15). Y exactamente así es como lo utilizaré en este análisis. Aquí nos referiremos al poder de *gatekeeping* en sentido amplio: parafraseando a Rasch y Tsebelis, como la "capacidad de un actor político de impedir [o permitir] que los proyectos legislativos [o de control] ingresen a la agenda legislativa" (Rasch y Tsebelis 2013: 191).

En el caso del PI, tal como veremos en el próximo capítulo, los principales *gatekeepers* son, en orden de aparición: 1) la Comisión de Labor Parlamentaria, que decide a qué comisión o comisiones se gira cada proyecto; 2) la comisión o comisiones que los tratan o que nunca los incluyen en la agenda (y aquí es fundamental el rol que cumple el presidente de cada comisión, como veremos más adelante); y 3) el plenario, para aquellos proyectos que obtengan dictamen de comisión y que no sean enviados directamente al PEN (debido a que, según los reglamentos de ambas cámaras, los

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

proyectos de PI aprobados por unanimidad en comisión pueden ser enviados directamente al PEN sin pasar por el plenario).

Según Richard Fenno las comisiones parlamentarias tienen "*gatekeepingpower*", o poder para decidir qué proyectos pasan y cuáles no, cuáles se "cajonean" (citado en Barreiro Lemos 2005: 40). Si bien Fenno se refiere a la función legislativa del Congreso, podemos pensar que las comisiones poseen *gatekeepingpower* para con todos los proyectos que pasan por ellas, como los proyectos de resolución (Diputados), o de comunicación o resolución (Senado) con pedidos de informes al poder ejecutivo.

De aquí se desprende que las comisiones parlamentarias son clave para aproximarnos a un análisis del mecanismo de pedido de informes. Ernesto Calvo y Andrés Tow(2009)muestran la importancia de los presidentes de comisión en ambas cámaras del PLN y el poder que poseen para estimular o "cajonear" proyectos, no sólo en sus propias comisiones, sino también en otras.Los presidentes ocupan una posición de mayor poder porque poseen más recursos (es decir, más empleados), mayor capital político (o grado de influencia sobre los miembros de su bloque) y mayor capacidad para aplicar represalias sobre miembros de la comisión que obstruyen el tratamiento de un proyecto. Además, "en ambas cámaras el presidente de comisión tiene 'doble voto' en los dictámenes, pues en caso de más de un dictamen sobre el mismo proyecto con igual cantidad de firmas, el que lleva su firma se considera reglamentariamente 'dictamen de mayoría', es decir la recomendación prioritaria sobre el asunto" (2009: 12). Con todo, los autores advierten que existen diferencias entre la cámara de Diputados y la Senadores: mientras que en la primera los presidentes de comisión mantienen su "capital político" (y, por ende, su poder) más allá de su propia comisión, esto no sucede en el Senado.

Así, una de las variables que incorporaremos al análisis de los PI es la*posición de autoridad* de los legisladores que presentan los PI, es decir, tendremos en cuenta si ocupan o no la presidencia de una comisión durante el período en el que presentan sus PI.[9]Asimismo, otravariableque tomaremos del análisis de Calvo y Tow (2009) y de Bieda (2015), es la operacionalización de las comisiones como "de gobierno" o "de oposición" en función del partido del presidente de la comisión.[10]Esta variable nos resulta útil para conocer la forma en la que operan las comisiones frente a los PI.

Otro elemento importante a considerar es la cantidad de comisiones a la que se gira un PI. Según la literatura, a mayor cantidad de comisiones a las que se gira un proyecto, menor probabilidad de que un PI tenga dictamen (Calvo y Tow 2009: 16). Así, una de las variables que incorporaremos será la *cantidad de comisiones* a la que se gira un proyecto de PI.

[9] En este caso, solo tendré en cuenta la posición de autoridad de los legisladores en función de su rol institucional (es decir, si ocupan o no la presidencia de una comisión), y no de su autoridad en el bloque del que son parte (Ver Calvo y Tow 2009).

[10] En aquellas comisiones donde el cargo se encuentra vacío utilizaremos el partido de la mayoría de los miembros.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

El legislador individual y los incentivos para el control

¿Qué lleva a un legislador a presentar un pedido de informes?¿Y qué lo lleva a votar a favor o en contra de aprobar un pedido de informes presentado por un colega? Si hasta este momento del desarrollo de la exposición el foco estaba puesto en el poder legislativo como institución y en su estructura y funcionamiento interno, en esta sección me centraré en los legisladores individuales y sus incentivos para controlar al poder ejecutivo.

En un interesante artículo, ya clásico en la disciplina local, Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2002) caracterizan a los legisladores argentinos como "legisladores amateur", pero "políticos profesionales", ya que, a pesar de la brevedad de su paso por el Congreso, se dedican a la política de manera profesional (desarrollan una carrera política). La tasa de reelección de los legisladores es muy baja (entre 1983 y 2002, en promedio cumplieron un solo mandato en el Congreso), lo que indica bajo nivel de*expertise* en la tarea de legislar, pero estos representantes son políticos de carrera que se han desempeñado en diversas áreas y niveles del gobierno y delos partidos. Según los autores, son las reglas electorales las que permiten que no sean los legisladores quienes decidan sobre su propia carrera legislativa (es decir, su reelección), sino los líderes partidarios provinciales. Así, en lugar de participar en las comisiones en función de los intereses y las necesidades de sus electores (tal como sucede en EE.UU.), los legisladores argentinos buscan actuar de manera tal que puedan mantener una buena relación con los jefes provinciales, ya que son ellos, y no el electorado, quienes tendrán incidencia en su carrera política.

Estas circunstancias redundan en una falta de incentivos para especializarse como legisladores, así como "para realizar un esfuerzo legislativo e invertir en el desarrollo de instituciones legislativas fuertes en la Argentina" (Jones et al. 2002: 60). Al tratarse de un trabajo ya clásico, citado en numerosos estudios posteriores sobre el PLN, cabe preguntarse si los hallazgos de Jones et al. pueden aplicarse a la función de control tanto como a la de legislar, y si sus hallazgos también son válidos para el período posterior a su publicación y hasta la actualidad. El trabajo de Bieda (2014) busca llenar este vacío, por lo que nos resulta especialmente interesante. El autor analiza la carrera política de más de trescientos legisladores que participaron en comisiones de control entre 2011 y 2013, y arriba a la misma conclusión que Jones et al. (2002): el bajo nivel de *expertise* de los legisladores (debido a su corta estadía en el Congreso nacional) y su escasa autonomía respecto de su controlado (debido a la dependencia del poder partidario provincial) desincentivan el control. Así, los legisladores "actuarían mandando señales a sus 'coordinadores' (generalmente líderes partidarios provinciales) buscando ascender en sus carreras políticas, y no se concentrarían demasiado en desempeñar eficientemente su tarea (entre otras, el control)" (Bieda 2014: 15).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En un trabajo posterior, Bieda (2015: 189) afirma que, en Argentina, “resulta normal que los Legisladores no encuentren crédito en este tipo de acciones [las de control del PEN] sino más bien en ‘pasar legislación’. Por eso… en temas de control parlamentario los Legisladores se ‘entregan’ a las disposiciones partidarias, y no buscan promoverse o distinguirse de sus pares realizando un control activo”.

Al comparar las instituciones del PLN en Argentina y Estados Unidos, Manzettiy Morgenstern (2000) afirman que, en América Latina, “el fracaso del control parlamentario…mayormente es consecuencia de la falta de incentivos” (2000: 3). Según los autores, en Argentina, a diferencia de EE.UU., son dos los factores que atentan contra la independencia de los legisladores y que, a su vez, afecta la efectividad del control: su bajo nivel de profesionalización y el sistema de elección de los candidatos, que los deja en una relación de gran dependencia respecto de los partidos.

La literatura coincide en que la existencia o inexistencia de incentivos para el control es la variable que mejor explica el uso de mecanismos de control por parte de los legisladores (Morgenstern y Manzetti 2003; Palanza 2006). Algunos de los *incentivos* que identifican los autores son: la obtención de crédito o ventaja política porque demuestran que están buscando proteger los intereses de sus electores; la evasión de la culpa por no haber controlado adecuadamente al PEN; la reforma, por corrección, de las políticas públicas ya ejecutadas; y la propulsión de la carrera política de estos legisladores (Bieda 2014: 3-4).

Corrales (2004) sugiere que, cuando el Congreso posee capacidad técnica insuficiente, se registra una supervisión deficiente sobre el PEN, especialmente en el ámbito de la economía. Así, en la Argentina sólo a fines de la década de 1990 se dan las condiciones para que haya partidos de oposición que se enfrenten técnicamente al PEN, aunque esta situación tuvo lugar durante un período corto. El “enfrentamiento técnico” consiste en desafiar al PEN sobre detalles particulares y altamente técnicos de los proyectos de ley presentados por este.

Asimismo, Bonvecchi (2010), al investigar cómo juega el control presupuestario en sistemas parlamentaristas y en los presidencialistas de Argentina, Brasil y México, advierte que los especialistas sugieren que la clave del uso de controles por parte de los legisladores está en sus incentivos, y suelen distinguirse diversos incentivos y combinaciones de éstos. Sin embargo, el autor va un poco más allá y sostiene que “puesto que los factores que determinan los incentivos al ejercicio efectivo del control pueden combinarse de diferentes modos, el alineamiento de los incentivos de los legisladores con los de sus partidos debe ser concebido como una cuestión de grado, no como una variable dicotómica” (2010: 68).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

2. La literatura sobre el control parlamentario en América Latina y Argentina

Como afirmábamos más arriba, el pedido de informes es uno de los mecanismos de control con que cuenta el Congreso en la Argentina para supervisar las acciones del PEN. Otros mecanismos de control incluidos en la Constitución Nacional son el juicio político, las comisiones de investigación, la interpelación, la censura de ministros y la participación en nombramientos (Llanos y Nolte 2006: 10).

Existe un vacío importante de estudios empíricos dedicados a los diferentes mecanismos de control parlamentario en nuestro país. La mayoría de los trabajos son de diseño institucional y sólo enumeran los mecanismos disponibles, y muy pocos investigan cómo juegan estos mecanismos y cómo fueron utilizados en los últimos treinta años de democracia en Argentina. Por ejemplo, el libro de Alcántara Sáez, García Montero y Sánchez López (2005), en su descripción y comparación de los diferentes instrumentos de control parlamentario en América, presentan los mecanismos disponibles en Argentina. De la misma manera, Barreiro Lemos (2010) describe y compara los instrumentos de control parlamentario garantizados por las constituciones y estatutos para seis casos latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela), concentrándose en las capacidades potenciales de las legislaturas que selecciona, por lo que no estudia su efectividad. Asimismo, critica a los autores que sostienen que en América Latina los sistemas de pesos y contrapesos (*checks and balances*) tienen grandes ineficiencias, porque se trata de argumentos no basados en evidencia empírica fuerte. Así, la autora advierte sobre la escasa atención prestada por la ciencia política a la rendición de cuentas horizontal, y especialmente a los mecanismos de control parlamentario.

El trabajo reciente de Tomás Bieda (2015) representa un intento por llenar este vacío de estudios empíricos. El autor realiza un estudio sobre el control parlamentario en Argentina a partir del análisis de quince comisiones de control del Congreso entre 2011 y 2013, en cuanto al *seniority* de sus miembros (en función de su tiempo de permanencia) y a la composición partidaria. Si bien es posible criticar algunos aspectos teóricos del trabajo (como ya lo he hecho más arriba), se trata de un valioso aporte para la comprensión del control parlamentario en el país, así como del funcionamiento de las comisiones parlamentarias. Para el caso de Brasil, Figueiredo (2001, 2003) también estudia las comisiones parlamentarias de control que se conformaron en la cámara baja de ese país, comparando los períodos 1946-1964 y 1999-1999, con el objeto de “mostrar cómo las características institucionales pueden explicar las diferencias en los resultados de esos mecanismos de control entre esas dos experiencias democráticas” (2001: 692).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Con respecto al juicio político en tanto que mecanismo de control, este casi no está estudiado para Argentina.[11] Palanza (2006) dedica un pequeño apartado a este mecanismo, mostrando que entre 1983 y 1997 ningún pedido de juicio político al PEN fue llevado adelante.

En el caso de las interpelaciones a ministros, existen algunos trabajos históricos, dedicados a este mecanismo durante el yrigoyenismo (Mustapic 1984) y el peronismo (Molinelli 1973). Para estos últimos treinta años, solo Molinelli, Palanza y Sin (1999) compilan un listado de interpelaciones realizadas entre 1983-1996, aunque no efectúan análisis de los datos. Fuchs y Nolte (2006) dedican una sección de su trabajo a las interpelaciones y a las visitas mensuales del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso. En este último caso, los autores advierten los problemas y "limitaciones funcionales" de este mecanismo. Comparan ambos mecanismos y, en base a sus entrevistas con legisladores, sostienen que las respuestas dadas por el Jefe de Gabinete antes de su visita mensual son mucho más precisas que las obtenidas a través del mecanismo de PI. Asimismo, Fuchs y Nolte citan un manuscrito no publicado de S. Danesi y B. Rodríguez de 1999 titulado "Sesiones informativas del Jefe de Gabinete de Ministros" y advierten que este trabajo fue utilizado posteriormente para elaborar proyectos de reforma del reglamento. Además, Palanza (2006) incluye un apartado breve sobre este mecanismo: analiza todos los pedidos de interpelación entre los períodos legislativos 107 y 119, tanto las aprobadas por la Cámara como las no aprobadas, y la respuesta del PEN (2006: 62). Observa que a partir de 1996 ninguna moción fue aprobada y llevada a cabo. La autora cree que la clave aquí radica en que la facultad de interpelación en Argentina no incluye la facultad de remover ministros. En el mismo trabajo, Palanza advierte que sobre las visitas mensuales del Jefe de Gabinete de Ministros (incorporadas en la Constitución de 1994) existe una muy mala documentación, además de que estas han sido muy esporádicas y que se han cometido muchas irregularidades, por lo que concluye que, como mecanismo de control, este no funciona correctamente.

Sobre la participación en nombramientos, existe un trabajo interesante de Barreiro Lemos y Llanos (2007) donde las autoras comparan Brasil y Argentina en función del uso de este mecanismo. Respecto de las comisiones investigadoras, otro mecanismo de control incorporado por la Constitución nacional argentina, no existe a la fecha ningún trabajo para el caso nacional, aunque sí contamos con el interesante aporte de Argelina Cheibub Figueiredo (2001, 2003) para el caso de Brasil, con una comparación entre los períodos 1946-1964 y 1988-1999. Finalmente, hasta donde hemos podido indagar, no existe literatura especializada sobre censura de ministros ni del jefe de gabinete de ministros.

[11] Para casos latinoamericanos de juicios políticos al presidente, ver especialmente Pérez Liñán 2009.

El mecanismo de pedido de informes en América Latina y en Argentina

Así como no abundan los trabajos sobre mecanismos de control parlamentario en América Latina y en Argentina, lo mismo sucede con el mecanismo de pedido de informes. En su libro dedicado al estudio del Poder Legislativo en América Latina, Alcántara Sáez, García Montero y Sánchez López (2005: 155) presentan un cuadro comparativo del mecanismo de pedido de informes en diferentes países de la región. También Barreiro Lemos (2010) presenta un panorama de los mecanismos de control parlamentario de los seis países que estudia, siendo el pedido de informes (escrito u oral) un mecanismo común en todos los casos.

En el marco de un libro dedicado a examinar el parlamento uruguayo entre 2005 y 2007, Chasquetti (2008) dedica su capítulo a la función fiscalizadora del parlamento y analiza los tres mecanismos disponibles en el país: los llamados a sala e interpelaciones, la comparecencia de Ministros en Comisiones y el pedido de informes. El autor evalúa la cantidad de pedidos de informes realizados, el partido que los hace, y el destino de cada uno, además del nivel de respuesta del PEN. Resulta un trabajo interesante, aunque el análisis es meramente descriptivo y muy acotado.

Sobre el caso brasileño, Barreiro Lemos y Power (2011) intentan determinar bajo qué condiciones políticas e institucionales existen iniciativas de control, para lo que investigan acerca de los determinantes del control parlamentario para el período 1988-2005 en Brasil. Los autores analizan una base de datos extensa de iniciativas de control en ese período, rastrean tendencias y patrones, y tratan de explicar bajo qué condiciones políticas e institucionales se dan estas iniciativas. Entre los mecanismos disponibles se encuentran los PI (*requerimentos de informação*), que es el más utilizado en el país, según los autores, debido a que es poco costoso para el legislador. Una variable interesante que introducen los autores es la de “tiempo restante hasta las próximas elecciones legislativas”, y basándose en la literatura esperan que los legisladores deleguen más y controlen menos cuanto menos tiempo les reste, porque se están dedicando a la campaña electoral.

Para el caso argentino, el estudio más profundo y completo hasta el momento es el de Valeria Palanza (2005), si bien posee varios aspectos cuestionables. La autora parte de una definición operativa de control parlamentario, concebido como “la actividad a través de la cual legisladores individuales hacen responsable de sus actos al Ejecutivo y utilizan su influencia para iniciar y obtener influencia [*leverage*] en el curso de negociaciones entabladas con el Ejecutivo” (2005: 11). Para demostrarlo, rastrea todos los PI aprobados por la Cámara de Diputados entre 1990 y 1998, y afirma que, a pesar de que las respuestas del PEN no son un indicador del éxito o fracaso del control parlamentario, sí

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

ofrecen información importante sobre el proceso, con consecuencias en las relaciones entre los poderes. Asimismo, desafía la literatura existente sobre el tema al sostener que en el caso de los PI, el actor principal no es colectivo (el partido, el distrito), sino individual: el legislador influyente que eleva pedidos de informes. Afirma que el legislador individual puede obtener beneficios de los PI, herramienta poderosa que permite negociar con el PEN y sacar ventajas. Entre las conclusiones que presenta, sostiene que el control parlamentario es exitoso cuando el PEN es débil.

A pesar del valor de este estudio, son varios los aspectos que podrían cuestionarse. En primer lugar, a pesar de que afirma que su investigación combina un análisis cuantitativo con entrevistas a legisladores, apenas si incluye la voz de los entrevistados, que son citados brevemente. Luego, recién en la conclusión presenta un dato importante, tomado de una de las entrevistas: que en ocasiones el PEN no responde al PI formalmente, sino que cita a una reunión al legislador y ambos negocian por carriles informales. Aunque en el resumen postula que los mecanismos informales de control son vitales en la política latinoamericana y argentina, apenas hace referencia a estos mecanismos y termina haciendo únicamente un análisis de los mecanismos formales.

En un trabajo posterior (Palanza 2006), la autora presenta conclusiones similares, aunque su objetivo aquí sea únicamente presentar la variedad de mecanismos de control en Argentina y la forma en la que se utilizaron entre 1990 y 2001. Analiza el rol del Congreso en la relación entre PEN y poder legislativo, y advierte que “algunas de las formas de control son meras formalidades y no conducen a mayores consecuencias” (Palanza 2006: 47). Esta afirmación llama la atención, ya que se puede pensar que, si no tuvieran consecuencias, los mecanismos a los que alude no se usarían. Tal vez la clave está en pensar cuáles son esas consecuencias, que no necesariamente deban ser sanciones. La autora aparece como contradictoria en este texto: por un lado, en relación con los PI, sostiene que la función de control solo tiene sentido cuando hay una sanción (aunque ni la Constitución Nacional ni los Reglamentos de las Cámaras estipulen sanciones a la falta de respuesta del PEN, como sí sucede en Brasil), pero por el otro, en relación con las interpelaciones, afirma que “la mera existencia de amenazas…ha de afectar el comportamiento del Ejecutivo” (2006: 51). Asimismo, muy a vuelo de pájaro menciona que “en ocasiones los proyectos [de control]… pueden causar efectos sobre las políticas en la práctica” (2006: 56), aunque la autora no indaga en el tema de los efectos.

Específicamente sobre el mecanismo de PI, Palanza presenta la hipótesis de que los PI no respondidos son los más importantes, aquellos que le “queman” al PEN, y que, por eso mismo, son resueltos a través de canales informales, aunque la autora no demuestra esto con evidencia empírica y solo hace referencia a algunas pocas entrevistas. Así, esto la lleva a sostener que el PI es utilizado por los legisladores poderosos para negociar con el PEN, “para obtener recursos (materiales o simbólicos) que servirán en transacciones”

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

(2006: 55). Propone, a continuación, una tipología de proyectos de PI, en función de quién lo inicia. El problema, según creemos, es que tanto esta hipótesis como esta tipología, aunque resaltan un actor potencialmente importante, dejan de lado una miríada de actores que también utilizan el PI. Entre los tres tipos de PI, el tercero es la "categoría residual", en la que parece englobar muchos proyectos dignos de atención para comprender el tema. Sin embargo, la hipótesis de la autora la obliga a dejarlos afuera.

Asimismo, son cuestionables las conclusiones a las que llega sin haber realizado un análisis de contenido ni de los PI ni de las contestaciones del PEN. En el primer caso, además del legislador que hace el PI, habría que determinar si el tema sobre el que pregunta es un tema problemático para el gobierno, además de que hay temas sobre los que se pregunta en ocasiones repetidas. En el segundo caso, también hay PI sobre los que el PEN responde más de una vez, y sería difícil argumentar sobre el uso de los PI sin indagar acerca del contenido de las contestaciones y la calidad del "diálogo" entre el PEN y el PLN.

En su capítulo, Fuchs y Nolte (2006) comparan los pedidos de información escrita y oral en Argentina y en Alemania, mostrando cómo en el país europeo el diseño institucional favorece los derechos de las minorías. La definición misma de "control parlamentario" ya deja vislumbrar una visión que va más allá de la sanción: "la capacidad de revisar y sancionar las actuaciones del gobierno *y de la administración pública*" (mi énfasis). Al incluir a la administración pública, los autores incluyen también la posibilidad de que el PLN ejerza control sobre las políticas públicas implementadas y en proceso de implementación. Así, afirman que "a través de los pedidos de información la oposición política no sólo puede controlar al gobierno, sino también proveer información al Parlamento, al electorado y al propio gobierno" (2006: 72). Lo que hay que preguntarse, sin embargo, es si solamente la oposición política utiliza el mecanismo de PI, o si también es utilizado por legisladores del propio partido de gobierno, y qué objetivos tiene cada uno de los solicitantes de información.

El otro trabajo dedicado a los PI en la Argentina es un documento editado por la Fundación Nuevas Generaciones (2012), una fundación que presidía un diputado del partido PRO, opositor al gobierno en el año en que se publicó el informe. Se trata de un análisis de los pedidos de informes tramitados por la Cámara de Diputados entre 2003 y 2011. Sin embargo, a pesar de basarse en la preocupación por la erosión de la capacidad de control parlamentario, es un trabajo muy superficial, claramente escrito con intenciones políticas. Esto se verifica cuando se analiza la información presentada: para quien no conoce los detalles del mecanismo de PI, en el documento se manejan los datos de manera tal que pareciera que las contestaciones del PEN aparecen como mucho menores que las reales, debido a que comparan los PI *presentados* con los *contestados*, sin tener

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

en cuenta que la gran mayoría de los presentados nunca llegan al PEN, porque no son aprobados por el Congreso (ver el Capítulo II de esta tesis, donde presento el mecanismo).

Luego, Corrales (2004), en su trabajo sobre rendición de cuentas entre 1983 y 2002 incluye un apartado sobre PI, con una tabla con todos los PI que fueron aprobados por el plenario y enviados al PEN, aunqueexcluyendo los aprobados unánimemente por las comisiones porque alega, basándose en Palanza 2005, que no son una cantidad significativa,[12] separados por Comisión y por año, entre 1990 y 2000. Advierte que esta tabla es un indicador imperfecto de control parlamentario, pero que sí muestra en qué medida el Congreso muestra interés en investigar las actividades del PEN. Así, concluye que el Congreso utiliza ampliamente su facultad (un promedio de 147,3 PI por año, cifra muy inferior a la cantidad total de PI de acuerdo a nuestro análisis, tal como puede apreciarse en la sección 2.1 del Capítulo II) y que algunas comisiones son más activas que otras. El autor no logra explicar las diferencias en la actividad de las comisiones, pero hipotetiza que el Congreso aplicaría control selectivo.

Finalmente, existen dos documentos que no investigan los PI pero que al menos ofrecen una base de datos. Corrales (2004) hace referencia a un informe elaborado por el Ministerio de Economía argentino en 1994, con todos los PI aprobados por el Congreso entre 1983 y 1994. Según el autor, el informe muestra que la cantidad de PI aprobados durante el primer gobierno de C. Menem fue cuatro veces mayor que los aprobados durante el gobierno de R. Alfonsín. Asimismo, la mayoría de los pedidos se enviaban al Ministerio de Economía, lo cual evidencia la importancia de los temas económicos en ese contexto. El otro conjunto de datos es la compilación realizada por Molinelli, Palanza y Sin (1999) para el período 1983-1996, aunque solo se trata de una base de datos y no se ofrecen análisis de ningún tipo.

3. Éxito del control parlamentario y del pedido de informes

En este apartado retomaré las preguntas de investigación planteadas al inicio de este capítulo y presentaré un concepto teórico que me permitirá analizar el control parlamentario en la Argentina a través del mecanismo del pedido de informes.

Entonces, ¿sirven los PI como herramienta de control parlamentario? ¿Son una herramienta efectiva y/o útil? Tal como advierten Pelizzo y Stapenhurst (2012, 2014), no existe una relación directa entre la disponibilidad de herramientas de control ("capacidad de control" u "*oversight capacity*") y su uso efectivo: en cambio, la efectividad es condicional, es decir que tiene lugar bajo determinadas condiciones. Según estos autores, que estudian especialmente los países de África Occidental, son tres los factores que

[12] Ver el Capítulo II: no son pocos, al contrario. Para todo el período estudiado, son 1.475 en Diputados (el 45,5% del total de aprobados), y en Senadores son 976 (29% del total de aprobados).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

afectan la efectividad: la existencia de un mandato de control del Congreso (es decir, qué y cuánto puede hacer), la disponibilidad de recursos (tanto humanos como de información) y la voluntad política. Al menos en la región que estudian, la voluntad política es la variable de mayor importancia. En concordancia con la literatura que citábamos antes, puede apreciarse que la "voluntad política" se refiere a la estructura de incentivos de los legisladores (Pelizzo y Stapenhurst 2014: 257-258). De esta manera, advierten que "cuando los legisladores creen que el ejercicio de una actividad de control efectiva podría generarles un beneficio, entonces poseen la voluntad política de ejercer el control de manera efectiva" (2014: 256).

Si bien estas conclusiones son un aporte interesante, cabe preguntarse qué sucede en nuestra región y nuestro país, ya que el contexto africano es diferente del nuestro. Morgenstern y Manzetti (2003) comienzan por advertir que en Argentina, a diferencia de EE.UU., el control parlamentario ha estado escasamente desarrollado y ha sido poco efectivo. Así, comparan el caso norteamericano y el argentino, intentando explicar qué sucedió para que dos países que poseían instituciones de control parlamentario similares a fines del siglo XIX, se encuentren en lugares tan diferentes un siglo más tarde. Los autores sostienen que las razones que explican la menor eficiencia del Congreso argentino han sido el control poco frecuente del Congreso de parte de la oposición, una serie de crisis económicas que han reforzado la concentración de poder en el presidente, y frecuentes gobiernos militares. A partir de una evaluacióndel desempeño argentino sobre la base del desempeño norteamericano, sostienen que los legisladores argentinos no han tenido los incentivos necesarios para crear sistemas efectivos de control: es decir, no tienen independencia respecto del Ejecutivo, porque los períodos de gobierno dividido han sido muy acotados, como consecuencia de las reglas de elección de candidatos, por lo que no favorecen la independencia. Sin embargo, Morgenstern y Manzettino ofrecen evidencia empírica para sustentar sus afirmaciones, además de ser cuestionable su postura teleológica, ya que parecen indicar que el único camino correcto ha sido el norteamericano, que, esperan, América Latina en un futuro podría seguir.

La literatura caracteriza la efectividad y/o el éxito del control parlamentario en función de diferentes criterios. McCubbins y Schwartz (1984) consideran que el control parlamentario efectivo deriva en legislación destinada a subsanar violaciones, por ejemplo, a través del desmantelamiento de un programa o proyecto, o de la redefinición de las competencias de un organismo estatal (1984: 173-174). De la misma manera, Figueiredo (2001) caracteriza de "exitoso" al control que o bien logra imponer sanciones o que genera cambios en las políticas públicas.

Como se verá con mayor detalle en el Capítulo II, en esta investigación desarrollamos el concepto de *éxito de los pedidos de informes* a fin de cuantificar su efectividad en tanto que herramienta de control parlamentario. El concepto de éxito de los

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

pedidos de informes funciona como una suerte de homólogo y complemento del concepto de "éxito legislativo", utilizado para medir el nivel de éxito de la función de legislar del PLN. Una consecuencia de la escasa cantidad de estudios dedicados a la función de controlar del poder legislativo es la ausencia de conceptos adecuados para aproximarse a este objeto de estudio. Así, en este trabajo intentaremos desarrollar un primer concepto, que, sin embargo, en esta instancia no puedo llamar "éxito del control parlamentario" porque el PI es uno solo de los mecanismos de control que prevé la Constitución Nacional.[13] *Considero que la única manera de caracterizar una legislatura de manera completa debe incorporar necesariamente la evaluación de todas sus funciones, tanto la de legislar como la de controlar, y no únicamente la primera de ellas*.

Un conjunto importante de estudios sobre el poder legislativo utiliza el concepto de "éxito legislativo",[14] entendido como la cantidad de leyes aprobadas en relación con la cantidad de proyectos de ley presentados tanto por el PLN como por el PEN. Suele utilizarse para comparar el nivel de éxito del poder legislativo y del ejecutivo en cuanto a la función de legislar, por lo que es un concepto común en la literatura sobre relaciones Ejecutivo-Legislativo. Así, aquí "la pregunta sobre la eficiencia o importancia de la legislación es reemplazada por la pregunta relativa a cuál de las ramas de gobierno tiene más poder" (Bertino 2015: 83). Otro conjunto de autores utiliza el concepto para evaluar la actividad legislativa y, en última instancia, para calificar a los poderes legislativos en tanto que "reactivos" o "proactivos" (Alemán y Calvo 2007; García Montero 2007).

Si bien los términos "éxito" y "efectividad" suelen ser utilizados indistintamente por la literatura y bien pueden ser tomados como sinónimos (según la RAE, el primero denota un "resultado feliz" y el segundo, el logro del "efecto que se desea o se espera"), en esta investigación me colocaré dentro de la tradición de los estudios sobre la actividad de legislar, por lo que utilizaré el término "éxito".

El concepto de éxito del pedido de informes

Tal como se mencionó, los pedidos de informes pueden atravesar diferentes etapas (ver el Gráfico 2.1, que presenta el circuito que recorren los PI) y encontrarse con diversos *gatekeepers*, pero son dos los principales ámbitos en los que se define su futuro y, por ende, su efectividad: el Congreso y el PEN. Por esta razón, el concepto de *éxito del PI* posee dos dimensiones: 1) el éxito del PI en el Congreso; y 2) el éxito del PI ante el PEN.

La dimensión del *éxito del PI en el Congreso* mide *la relación entre la cantidad de PI presentados y la cantidad de PI aprobados por el Congreso*.Se centra en la primera etapa

[13] A futuro sería deseable crear un índice de "éxito del control parlamentario", equivalente al de "éxito legislativo", a partir de la medición del éxito de cada uno de los mecanismos de control disponibles en Argentina.
[14] Ver, por ejemplo: Alcántara Sáez et al. 2005; Alemán y Calvo 2007; García Montero 2007; Calvo 2014; Bertino 2015.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

de los PI y mide la capacidad de los legisladores de imponer una agenda en el parlamento.Así, me permitirá explorar la relación entre los PI presentados y la suerte que corren en el PLN, entre los pares del legislador principal que lo presenta.

Las hipótesis de trabajo son las siguientes:

H1: La mayoría de los PI son presentados por legisladores pertenecientes a bloques de la oposición.

H2: Cuando el legislador principal que presenta un PI pertenece al gobierno, es mayor la probabilidad de que el PI sea aprobado por el Congreso.

H3: En años electorales se presenta una menor cantidad de PI

H4: A mayor cantidad de comisiones a la que se gira un PI, menor la probabilidad de que el PI sea aprobado.

H5: Cuando la comisión que debe tratar un PI pertenece al gobierno, es mayor la probabilidad de que el PI no sea aprobado por el Congreso.

H6: Cuando el legislador principal que presenta un PI se encuentra en una posición de autoridad, es mayor la probabilidad de que el PI sea aprobado por el Congreso.

H7: Cuando el legislador principalque presenta un PI no es novato en el Congreso, es mayor la probabilidad de que el PI sea aprobado por el Congreso.

Por otro lado, la dimensión del *éxito del PI ante el PEN* mide *la relación entre la cantidad de PI enviados al PEN y la cantidad de PI contestados por el PEN*. Se centra en la relación entre el gobierno y la oposición que se pone en juego entre dos de sus poderes, el legislativo y el ejecutivo. Esta dimensión me permitirá explorar diversos aspectos que pueden afectar la decisión del PEN de contestar un PI, como ser el bloque y la función de gobierno al que pertenece el legislador que realiza un PI, su posición de autoridad y trayectoriay el tipo de año en el que le llega el pedido (año electoral o no electoral), entre otras. Las hipótesis que guían mi análisis de esta dimensión son:

H8: En años electorales es menor la probabilidad de que el PI sea contestado por el PEN.

H9: Cuando el legislador principal que presenta un PI pertenece al gobierno, es mayor la probabilidad de que el PI sea contestado por el PEN.

H10: Cuando el legislador principal que presenta un PI pertenece al gobierno, es menor el tiempo de contestación del PEN.

H11: Cuando el legislador principal que presenta un PI se encuentra en una posición de autoridad, es mayor la probabilidad de que el PI sea contestado por el PEN.

H12: Cuando el legislador principal que presenta un PI no es novato en el Congreso, es mayor la probabilidad de que el PI sea contestado por el PEN.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Así, todo PI que sea aprobado por el Congreso y contestado por el PEN es un PI exitoso: es decir, es un pedido de informes que logra atravesar todas las barreras con las que se encuentra a su paso y logra cumplir con su cometido: obtener información del PEN, como forma de controlar sus políticas, planes y proyectos.

En el siguiente capítulo buscaré contrastar las hipótesis planteadas y dar respuesta a algunos de los interrogantes que plantea la literatura sobre el tema, para “problematizar empíricamente” el control parlamentario en Argentina, como sugiere Barreiro Lemos (2005).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

II. El pedido de informes en la Argentina

En este capítulo intentaré abordar las dos principales preguntas de investigación planteadas en el capítulo anterior, a través del análisis de una base de datos que se compone de todos los pedidos de informes de las cámaras de Diputados y de Senadores, presentados entre 1999 y 2013. Se trata de un total de 21.589 observaciones, relevadas principalmente de la página web de la Cámara de Diputados (www.hcdn.gov.ar), aunque en algunos casos completé la información faltante con datos obtenidos de la página de la Cámara de Senadores (www.senado.gov.ar).

En primer lugar presentaré el mecanismo de PI, detallando el circuito que atraviesan estos proyectos según los Reglamentos de ambas cámaras. Luego abordaré el análisis de los datos, a partir del concepto de éxito del pedido de informes con sus dos dimensiones: en primer lugar, me centraré en el *éxito del PI en el Congreso*, para lo cual el análisis estará centrado en el nivel de los partidos políticos y de los legisladores. En segundo lugar, analizaré el *éxito del PI ante el PEN*, y aquí observaré las respuestas que presenta el PEN ante las solicitudes de información de los legisladores argentinos.

1. El mecanismo de pedido de informes

El mecanismo de PI se rige, fundamentalmente, por los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y de Senadores (Capítulo XXII, arts. 204-210, y Título XIX, arts. 214-215, respectivamente).

El circuito que sigue un PI (ver el Gráfico 2.1) comienza cuando el legislador presenta ante la Mesa de Entradas de su cámara un proyecto de resolución (Diputados) o de comunicación (Senado, aunque en algunos casos también son proyectos de resolución), con su correspondiente fundamentación, al que se le adjudica un número de expediente. El proyecto puede llevar la firma de otros legisladores, pero el primero de ellos es el peticionante principal. Luego, el expediente puede seguir dos vías: la menos usual es la que toman los PI que son tratados por el plenario sobre tablas,[15] pero en la gran mayoría de los casos la Comisión de Labor Parlamentaria, que "regula el flujo y el orden de los proyectos a tratar en el recinto" (Ferreti 2012), decide a qué comisión o comisiones se gira el proyecto para su tratamiento. La primera comisión a la que se gira es considerada la comisión cabecera, pero también puede girarse a otras, en función del criterio del Presidente de la cámara. En las comisiones el proyecto puede sufrir tres destinos: puede ser totalmente ignorado y "cajoneado", puede obtener dictamen o bien puede ser aprobado

[15] Entre 1999 y 2013, solo hubo 299 de estos casos, sobre un total de 21.589 proyectos.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

por unanimidad. Si el proyecto obtiene dictamen de comisión, el PI se incluye en la orden del día de alguna sesión del plenario de la cámara.

Por su parte, la aprobación de proyectos por unanimidad se rige por los artículos 204 y 106 de la cámara de Diputados y de Senadores, respectivamente. Según el reglamento de la Cámara de Diputados, "Cuando se trate de recabar informes escritos, la comisión a la cual la iniciativa hubiere sido girada podrá resolver por unanimidad darle forma definitiva y pasarla a la Presidencia para que, sin otro trámite, se curse el requerimiento al Poder Ejecutivo; pero no podrán introducirse modificaciones en el texto de la iniciativa sin la conformidad de su autor. Los proyectos a que se refiere este artículo serán despachados por las comisiones con preferencia" (Reglamento de la HCDN, Art. 204). En el caso del Senado, el Reglamento indica que "Las comisiones que emitan dictamen aprobando proyectos de comunicación por los que soliciten informes, o de declaración vinculados con eventos o actividades a desarrollarse en fecha determinada, con la firma de por lo menos dos terceras partes de sus integrantes, lo elevarán bajo la denominación de 'Despacho de Comisión' a la Presidencia de la Cámara para que los comunique en forma directa a quien corresponda, dándose cuenta al Senado en la primera sesión que se realice" (Reglamento de la HCSN, Art. 106).

Los PI que llegan al plenario para su aprobación pueden ser aprobados o no aprobados. Asimismo, la cámara tiene también la opción se "solicitar su reproducción" en el siguiente período de sesiones, que equivale a postergar su tratamiento, para evitar que caduquen (es decir, se trata de una forma de "salvarlos"). En el caso de la cámara de Diputados, estos casos se rigen por el Artículo 7 de la Resolución de la HCD complementaria de la Ley 13.640, del 05/06/1996, que establece que: "Los señores diputados que propongan la reproducción de aquellos proyectos que no sean de ley podrán hacerlo con una anticipación de por lo menos veinte (20) días a la fecha de la caducidad de dichos proyectos mediante nota dirigida a la Presidencia de la Honorable Cámara, quedando así habilitados para un nuevo período parlamentario, dejándose expresa constancia de dicha prórroga en la contratapa de la carátula del mismo, firmada por el secretario de la comisión interviniente". En esta cámara, en 1.086 casos se solicitó la reproducción de un proyecto al menos una vez, lo cual representa el 7,1% del total de PI presentados entre 1999 y 2013. A nuestro entender, los PI "salvados" para el siguiente período son especialmente interesantes, ya que son objeto de un esfuerzo especial para que no caduquen. Como se indica en la sección 2.1, en la base de datos del Senado no se identifican explícitamente estos casos, por lo que me es imposible incluir esta cámara en el análisis.

Únicamente los PI aprobados por el plenario son enviados al PEN como pedidos de información; el resto pasan al archivo. Así, son tres las formas por las que un PI puede llegar al PEN: a partir de la aprobación por unanimidad en comisión (o comisiones), a partir

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

de la aprobación sobre tablas por parte del plenario, o a partir de la aprobación por parte del plenario, previo dictamen de comisión.

Es importante advertir, entonces, que, para ser enviado al PEN, un PI primero debe ser aprobado por el propio Poder Legislativo, que actúa de *gatekeeper* para la gran mayoría de los proyectos. Tal como mencionamos en el Capítulo I, a la hora de analizar el control parlamentario en Argentina, resulta más útil partir de la lógica gobierno-oposición, y no tanto de la de PLN-PEN. Basta observar, por ejemplo, el caso de la cámara de Diputados en el año 2013: de 949 proyectos presentados, solo 3 fueron aprobados por la cámara.

Una vez que el PI llega al PEN, la Jefatura de Gabinete de Ministros es responsable de su consideración. El PEN puede o no enviar su contestación a la cámara solicitante, ya que no existe ningún mecanismo de sanción formal cuando no lo hace.[16] En muchos casos son varias las dependencias del gobierno que deben responder a un PI, por lo que la Jefatura de Gabinete termina remitiendo más de una contestación, cada una procedente de una dependencia o dependencias diferentes.

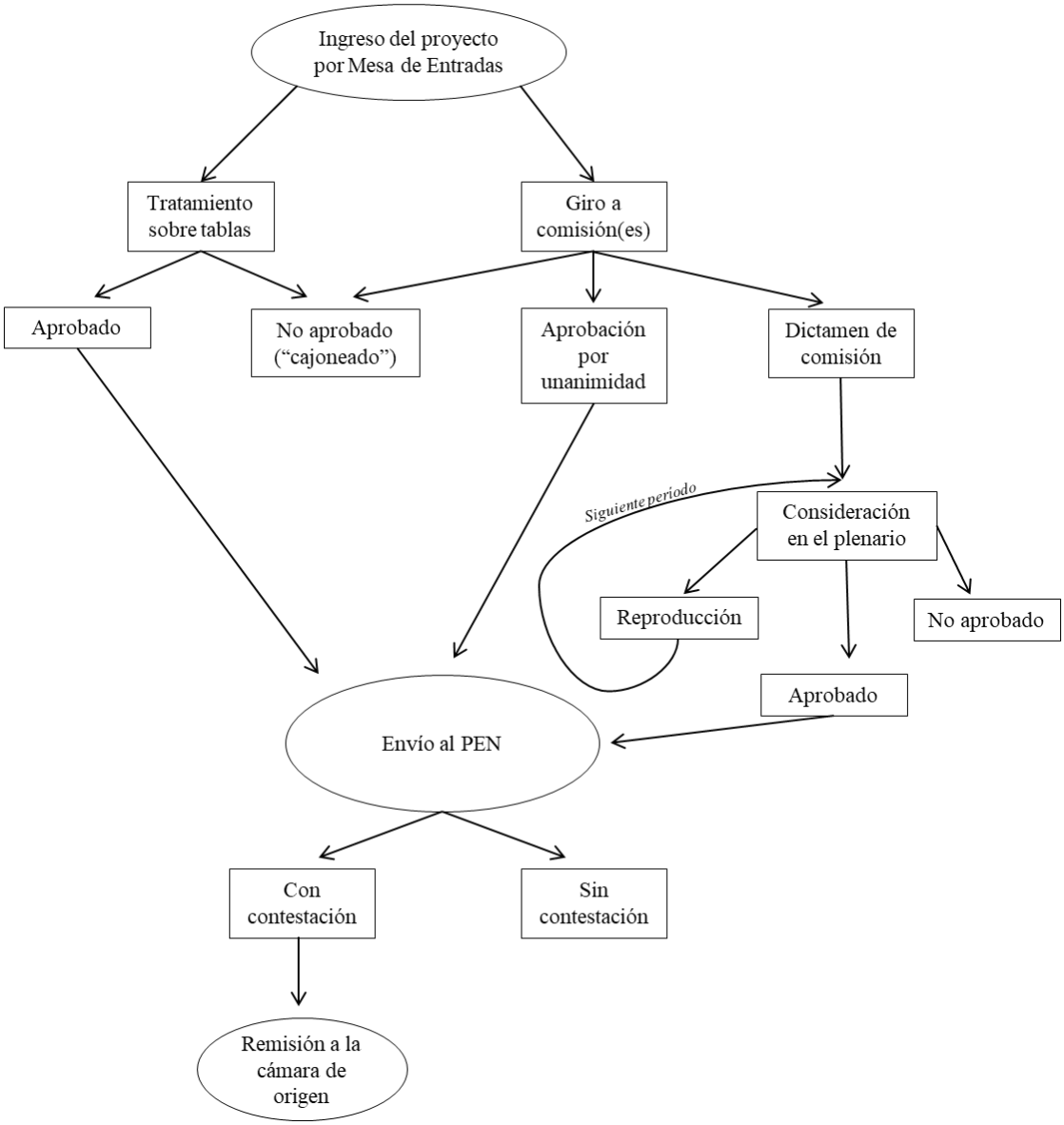
El Gráfico 2.1 muestra, asimismo, los diferentes *gatekeepers* que pueden encontrarse a lo largo del circuito que recorre un PI, y que poseen la capacidad de cerrar o abrir el paso a un proyecto de pedido de informes hacia la siguiente etapa de su recorrido:

1. La Presidencia de la Cámara, a través de la Comisión de Labor Parlamentaria, que gira los PI a determinada/s comisión/es y no a otras.
2. Las comisiones, que serán más o menos proclives a aprobar un PI de acuerdo con su composición partidaria y con la pertenencia partidaria de su presidente. Asimismo, la cantidad de comisiones a las que se gira un proyecto también incide en que esta etapa represente una “puerta” menos (una sola comisión) o más (hasta seis) difícil de atravesar.
3. El plenario de la Cámara, que puede ser más de uno: i) el plenario que debe tratar el proyecto cuando obtiene dictamen de comisión; o ii) la Cámara de un/os período/s legislativo/s posterior/es (cuando se solicita su reproducción).
4. El PEN, que envía o no su contestación.

[16] En la década de 1990 hubo varios intentos de reglamentar el PI e incorporar sanciones ante la falta de contestación del PEN, pero ninguno de ellos fue exitoso: la Ley 24157, sancionada el 30/9/1992, que fuera vetada por el presidente Carlos Menem, y los Proyectos de Ley 982/04 y 1190/06.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Gráfico 2.1: El circuito del pedido de informes en el Congreso argentino



Fuente: Elaboración propia.

La base de datos

La base de datos consta de 21.589 observaciones, que corresponden a todos los PI presentados por diputados y senadores entre el 1º de marzo de 1999 y el 28 de febrero de 2014 (es decir, incluye los períodos legislativos 117 a 131). De este conjunto excluyo, en primer lugar, los PI "retirados", que son una cantidad muy pequeña. Luego, únicamente incluyo los PI presentados por legisladores individuales, por lo que excluyo los presentados por la Comisión Mixta Revisora de Cuentas.

La búsqueda de proyectos fue realizada a partir de la frase "pedido de informes del poder ejecutivo", ya que se trata de la fórmula más utilizada para ingresar este tipo de

proyectos de resolución o de comunicación. La intención, además, fue excluir los PI dirigidos a otros poderes (por ejemplo, al poder judicial) o a otros niveles de gobierno (por ejemplo, al gobierno de una provincia o ciudad en particular). Sin embargo, en algunos casos los PI fueron ingresados con el texto "solicitar al poder ejecutivo informe sobre…", más que nada en el Senado y en Diputados en 2009; estos PI también fueron incorporados a la base durante la fase de revisión y validación. También en esta fase se incluyeron otras fórmulas, aunque siempre incluyendo únicamente los casos en los que en el título del pedido se especifica que fue realizado "al poder ejecutivo".

La primera fase del trabajo con la base de datos consistió en su generación, a partir de una búsqueda automatizada de todos los PI creados entre las fechas arriba mencionadas. Esta etapa arrojó un total de 22.752 casos, de los cuales a continuación se eliminaron 1.163 casos, de acuerdo a los criterios detallados más arriba.

La segunda fase, que tomó casi tres meses de trabajo, consistió en la revisión y corrección de estos datos. Principalmente debí revisar y corregir manualmente todos los PI de la cámara de senadores, ya que la búsqueda automatizada no había relevado la mayoría de las contestaciones del PEN (debido a que en la página de la HCDN aparecen sin fecha).

Finalmente, en la última etapa incorporé nuevas variables de análisis que me interesaba explorar y los análisis que me proponía realizar. En el Anexo I puede encontrarse el libro de códigos, con el detalle de todas las variables que contiene la base.

2. El éxito del PI en el Congreso

El *éxito del PI en el Congreso* es una dimensión del éxito del pedido de informes que se centra en la primera etapa del circuito que recorre un PI, desde su ingreso por Mesa de Entradas hasta que se define su destino en el Congreso, es decir, o bien se aprueba y se envía al PEN, o bien se pospone para el siguiente período (se solicita su "reproducción"), o se "cajonea" y queda sin tratamiento.

2.1. Características generales del mecanismo del PI

Una de las razones que ofrecí más arriba para justificar la importancia de estudiar el PI en la Argentina es el uso intensivo de este mecanismo de control, en términos de la gran cantidad de proyectos presentados por ambas cámaras y en comparación con cualquiera de los otros mecanismos de control parlamentario existentes en Argentina. El Cuadro 2.1 muestra que, entre 1999 y 2013 se presentaron un promedio de 1.015 PI en Diputados y 424 PI en el Senado por año. A pesar de que aquí no tenemos datos comparables, los pocos datos que disponemos muestran que estas cifras superan ampliamente la cantidad de pedidos de juicio político, de interpelaciones y/o censura de

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

ministros, de sesiones informativas del Jefe de Gabinete de Ministros, y de la actividad de las comisiones de investigación durante el mismo período.[17]

Si bien se trata de una gran cantidad de proyectos, que representan un esfuerzo significativo de los legisladores por controlar al PEN, estos datos evidencian que la función de controlar no se ejerce en la misma medida que la función de legislar: si comparamos la cantidad de PI con la cantidad total de proyectos de ley presentados en cada cámara en este período, advertimos que los PI representan el 34,8% en Diputados y el 31,1% en el Senado, de la suma total de proyectos de PI y proyectos de ley ingresados entre 1999 y 2013. Así, la función de control a través del PI solo ocupa aproximadamente la tercera parte de la labor de los legisladores argentinos.

Cuadro 2.1. Cantidad total de PI presentados, según cámara de origen y año[18]

Año	Cámara de origen	
	Diputados	**Senadores**
1999	1.299	362
2000	1.341	380
2001	1.293	210
2002	1.204	475
2003	847	601
2004	1.222	623
2005	1.144	613
2006	849	630
2007	760	481
2008	863	381
2009	749	302
2010	968	346
2011	730	280
2012	1.011	280
2013	949	396
Total	**15.229**	**6.360**

[17] Para datos sobre mociones de interpelación entre 1989 y 2001, pedidos de juicio político entre 1983 y 1992, y visitas del Jefe de Gabinete de Ministros entre 2000 y 2001, ver Palanza 2006: 62-63. Sobre las visitas del Jefe de Gabinete de Ministros entre 1995 y 2004, ver Fuchs y Nolte 2006: 92. Sobre la labor de las comisiones de control entre 2001 y 2013, ver Bieda 2015. En la página de la HCDN, asimismo, puede apreciarse que, en el período aquí estudiado, se presentaron solo 50 informes de la Jefatura de Gabinete ante el Congreso (ver: http://www.diputados.gov.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/informes, consultado el 18 de diciembre de 2016).

[18] Salvo se indique lo contrario, todos los cuadros y gráficos incluidos en este trabajo han sido elaborados por la autora a partir de la base de datos creada para esta investigación.

La cantidad de PI presentados evidencia, asimismo, la *voluntad de controlar* de los legisladores argentinos. En la Cámara de Diputados se observa que entre 1999 y 2005 la cantidad de PI presentados se mantuvo bastante pareja, en un promedio de 1.193 PI por año. A partir de 2006 se observa una tendencia decreciente, aunque en 2012 nuevamente se eleva. En cambio, la voluntad de controlar que muestran los senadores es más pareja a lo largo de los cinco gobiernos que abarca la base de datos, con una mediana muy cercana a la media (381 y 424, respectivamente).

Debido a que la cámara de Diputados cuenta con casi cuatro veces más legisladores que la cámara de Senadores, en el Cuadro 2.2 se presenta la tasa de presentación de PI por año, por cámara, en función de la cantidad de legisladores que compone cada cámara, a fin de comparar de manera relativa el uso del PI en cada cámara.

Cuadro 2.2. Tasa de presentación de PI, según cámara de origen y año

	Cámara de origen	
Año	**Diputados**	**Senadores**
1999	5,1	5,0
2000	5,2	5,3
2001	5,0	2,9
2002	4,7	6,6
2003	3,3	8,3
2004	4,8	8,7
2005	4,5	8,5
2006	3,3	8,8
2007	3,0	6,7
2008	3,4	5,3
2009	2,9	4,2
2010	3,8	4,8
2011	2,9	3,9
2012	3,9	3,9
2013	3,7	5,5
Promedio	**4,0**	**5,9**

Como puede apreciarse, el PI se utiliza más, en promedio, en la cámara de Senadores que en la de Diputados, si bien esta tendencia comienza a observarse en 2002. Hasta ese año, el uso del PI en ambas cámaras era aproximadamente similar. A partir del gobierno de Duhalde, el Senado comienza a utilizar el PI en mayor medida que la cámara de Diputados de manera constante hasta el final del período analizado, en algunos casos hasta duplicando la tasa de presentación de la cámara baja. Asimismo, se observa un pico

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

en el Senado durante el gobierno de Néstor Kirchner, entre los años 2003 y 2006, que no se replica en Diputados, que muestra una tendencia mucho más uniforme a lo largo de los cinco gobiernos que abarca el período analizado.

- *PI aprobados y no aprobados*

¿En qué medida se les permite a los legisladores controlar al PEN? Si bien los legisladores tienen a su disposición el mecanismo de PI para ejercer control sobre el PEN, el hecho es que, si sus colegas de la cámara a la que pertenecen no aprueban ese PI, el pedido nunca llegará al PEN, con lo cual a los legisladores se les obstaculiza su capacidad para controlar.

Así, los datos sobre cantidad de PI aprobados y no aprobados en última instancia nos muestran en qué medida el PLN, en tanto que cuerpo, permite que los legisladores controlen al PEN. El Cuadro 2.3 presenta las tasas de aprobación por cámara entre 1999 y 2013. Una primera lectura de los datos muestra que en la cámara de Diputados son siempre más los PI no aprobados que los aprobados. Con todo, a partir del año 2005 la tendencia a la no aprobación comienza a ascender, para llegar a su punto culminante durante el segundo gobierno de Cristina Fernández, cuando podríamos decir que la tasa de aprobación de PI fue casi nula. En cuanto al Senado, la situación es bastante diferente. Hasta el año 2005 era mayor la cantidad de PI aprobada que la no aprobada, y el primer año del gobierno de De la Rúa fue especialmente aquiescente para con los senadores que intentaban controlar al PEN. A partir de la segunda mitad del gobierno de Kirchner se invierte esta relación, y comienza a ser cada vez menor la cantidad de PI que se aprueba, llegando a su punto máximo en 2012-2013, tal como sucedió en la cámara baja. De todas maneras, si se compara año por año a partir de 2005, las tasas de no aprobación del Senado fueron siempre algo menores que las de Diputados.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Cuadro 2.3. Porcentaje de PI aprobados y no aprobados, según cámara de origen y año

Año	Diputados		Senadores	
	Aprobados	*No aprobados*	*Aprobados*	*No aprobados*
1999	28,0%	72,0%	72,1%	27,9%
2000	32,3%	67,7%	80,0%	20,0%
2001	30,9%	69,1%	56,2%	43,8%
2002	43,4%	56,6%	69,5%	30,5%
2003	39,7%	60,3%	70,2%	29,8%
2004	44,4%	55,6%	73,2%	26,8%
2005	17,0%	83,0%	59,2%	40,8%
2006	15,7%	84,3%	47,9%	52,1%
2007	8,3%	91,7%	38,7%	61,3%
2008	10,4%	89,6%	37,8%	62,2%
2009	6,3%	93,7%	49,3%	50,7%
2010	10,5%	89,5%	48,0%	52,0%
2011	1,0%	99,0%	35,0%	65,0%
2012	0,8%	99,2%	13,6%	86,4%
2013	0,3%	99,7%	7,8%	92,2%

Así, este análisis muestra que el nivel de éxito de los PI en cuanto a su aprobación es mayor en el Senado que en Diputados, donde los legisladores obstaculizan en mayor medida el uso de este mecanismo de control por parte de sus pares. Asimismo, en ambas cámaras se registra un descenso constante del éxito en la aprobación a partir de 2006, registrando los peores niveles en 2012 y 2013.

- *PI aprobados por unanimidad*

Como mencionábamos más arriba, uno de los *gatekeepers* que encuentran los PI en su tránsito son las comisiones. Según los reglamentos de ambas cámaras (artículo 204 de la cámara de Diputados y 106 de la de Senadores), las comisiones tienen la capacidad de aprobar por unanimidad un PI sin necesidad de que este proyecto pase por el plenario. Así, las comisiones poseen la capacidad de eliminar un *gatekeeper*, o sea, de agilizar el trámite (o de dificultarlo, claro está).

El Cuadro 2.4 presenta los porcentajes de PI aprobados, según hayan sido aprobados por unanimidad en comisión o por el plenario. Si bien en el próximo apartado introduciré el análisis de las comisiones, aquí me interesa mostrar cómo utiliza cada cámara este recurso a través de los años que analizamos. La cámara baja recurrió a esta

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

herramienta a lo largo de todo el período, aunque de manera variable. En 1999, 2005, 2012 y 2013 fue mayor la cantidad de PI aprobados por unanimidad en comisión que los aprobados por el plenario. Estos datos resultan interesantes si los contrastamos con las tasas de aprobación de PI que presenta el Cuadro 2.3: puede observarse que, cuando Diputados tuvo tasas de aprobación casi nulas (2012-2013), los PI aprobados por unanimidad superaron ampliamente la cantidad aprobada en plenario. De la misma manera en 2005, año que representa también un punto de inflexión en la tasa de aprobación (que desciende abruptamente de 44,4% en 2004 a 17% en 2005), los PI aprobados por unanimidad superan en cantidad a los aprobados por el plenario. Si bien un análisis cuantitativo resulta incompleto, estos datos nos permiten hipotetizar que, *cuanto más obstruccionista es la cámara, más se recurre al Artículo 204 o 106 del reglamento para poder enviar los PI al PEN y así ejercer control parlamentario*.

Cuadro 2.4. Porcentaje de PI aprobados por tipo de aprobación (plenario o unanimidad)

	Diputados		**Senadores**	
Año	*Plenario*	*Unanimidad en comisión*	*Plenario*	*Unanimidad en comisión*
1999	44,5%	55,5%	100,0%	0,0%
2000	52,9%	47,1%	100,0%	0,0%
2001	58,8%	41,3%	100,0%	0,0%
2002	49,0%	51,0%	97,0%	3,0%
2003	53,0%	47,0%	63,7%	36,3%
2004	62,9%	37,1%	48,9%	51,1%
2005	38,1%	61,9%	40,5%	59,5%
2006	67,7%	32,3%	53,3%	46,7%
2007	55,6%	44,4%	50,5%	49,5%
2008	58,9%	41,1%	51,4%	48,6%
2009	55,3%	44,7%	66,4%	33,6%
2010	82,4%	17,6%	94,6%	5,4%
2011	57,1%	42,9%	98,0%	2,0%
2012	12,5%	87,5%	100,0%	0,0%
2013	33,3%	66,7%	100,0%	0,0%

El resto de los años presentan tasas de aprobación por unanimidad bastante parejas, rondando en torno del 40%, a excepción del año 2010, que muestra una tasa especialmente baja. En cambio, el Senado directamente no utilizó este recurso en varios años (1999 a 2001, y 2012-2013), o apenas si lo utilizó (2002 y 2010-2011). Únicamente en 2004-2005 se observa que la tasa de aprobación por unanimidad excede a la de

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

aprobación en el plenario. A diferencia de la cámara baja, no advertimos ninguna relación con los niveles de aprobación de PI para este bienio.

En conclusión, en algunos años específicos, los PI son más exitosos en las comisiones que en el plenario, tanto en la cámara alta como en la baja, si bien el Senado sólo ha utilizado este recurso de manera sostenida entre 2003 y 2009.

- *PI con dictamen de comisión*

Tal como se discutió más arriba, el plenario constituye un importante *gatekeeper* en el circuito que recorre un PI. Esto queda en evidencia cuando analizamos la porción de PI que, habiendo obtenido dictamen de comisión, posteriormente no son aprobados en el plenario y nunca llegan al PEN. Al contrario de lo que suele afirmarse informalmente, el paso por el recinto de los proyectos con dictamen no necesariamente es un mero trámite, y el hecho de que haya una porción de PI que, teniendo dictamen, no son aprobados por el plenario, muestra que este último actúa como otro portero en el circuito del PI.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Cuadro 2.5. PI con dictamen de comisión, aprobados y no aprobados en el plenario

	Diputados			Senadores		
Año	*Aprobados en plenario*	*No aprobados en plenario*	*Total PI con dictamen*	*Aprobados en plenario*	*No aprobados en plenario*	*Total PI con dictamen*
1999	86,5%	13,5%	163	97,8%	2,2%	225
2000	99,1%	0,9%	216	99,3%	0,7%	292
2001	96,3%	3,8%	240	93,2%	6,8%	118
2002	98,0%	2,0%	254	98,7%	1,3%	310
2003	98,3%	1,7%	181	99,6%	0,4%	261
2004	94,1%	5,9%	355	99,5%	0,5%	212
2005	38,8%	61,2%	178	95,1%	4,9%	143
2006	86,3%	13,7%	102	98,6%	1,4%	146
2007	72,5%	27,5%	40	87,6%	12,4%	89
2008	60,0%	40,0%	85	95,2%	4,8%	62
2009	40,8%	59,2%	49	92,5%	7,5%	80
2010	43,4%	56,6%	189	97,9%	2,1%	145
2011	1,4%	98,6%	74	96,8%	3,2%	94
2012	7,1%	92,9%	14	97,0%	3,0%	33
2013	4,3%	95,7%	23	87,0%	13,0%	23
Cantidad total de PI	1689	474	2163	2173	60	2233

En la cámara de Diputados, a partir de 2007 los PI con dictamen de comisión son cada vez menos exitosos en el plenario: como muestra el Cuadro 2.5, la cantidad de PI con dictamen que, sin embargo, no son aprobados posteriormente en el recinto comienza a ascender en 2007, para llegar a tasas superiores al 90% entre 2011 y 2013. Asimismo, a partir de 2009 comienzan a ser más los PI no aprobados que los aprobados, situación que no se registra en la Cámara de Senadores en ningún momento del período analizado. En esta cámara, casi la totalidad de los PI con dictamen de comisión (un promedio del 95,7% para todo el período) son posteriormente aprobados en el plenario. Así, este análisis muestra un escaso nivel de éxito de los PI con dictamen de comisión en el plenario de la Cámara de Diputados a partir de 2007, y especialmente entre 2011 y 2013, y un nivel relativamente parejo de éxito de estos PI en la Cámara de Senadores.

- *PI con solicitud de reproducción: Cámara de Diputados*

Cuando los proyectos están a punto de caducar, hacia el final del período de sesiones, los legisladores pueden “salvarlos”, solicitando su reproducción para el siguiente período (de acuerdo con el Artículo 7 de la Resolución de la HCD complementaria de la Ley 13.640). En este caso, solo analizaré la cámara de Diputados, porque solo para ésta la base de datos especifica claramente, con un campo específico, que los legisladores presentaron una solicitud de reproducción para el siguiente período de sesiones. Si bien la mayor parte de estos casos son pedidos únicos de reproducción, también hay casos de proyectos reproducidos dos, tres y hasta cinco veces. Sin embargo, los datos muestran que, cuantos más pedidos de reproducción posee el mismo proyecto, menos probabilidades tiene un PI de ser aprobado.

Cuadro 2.6. Cantidad de PI con solicitud de reproducción, y cantidad de PI aprobados

Cantidad de pedidos de reproducción	Cantidad de PI	Cantidad de PI aprobados
1	1086	127
2	124	4
3	24	1
4	15	0
5	4	0

¿Quiénes son los autores y sobre qué temas versan esos cuatro PI que los legisladores intentaron “salvar” cinco veces? Resulta interesante que, tres de ellos (los expedientes 0409-D-2000, 1183-D-2000 y 4472-D-2000) fueron presentados en el año 2000 por un diputado del FREPASO, bloque que, en ese momento, todavía pertenecía al gobierno. En cuanto a los temas, estos proyectos buscaban pedir informes sobre políticas de gobierno (los programas para combatir la pobreza), organismos públicos (se pregunta sobre el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial, INPI) y una sentencia judicial relativa al proceso de privatización de la empresa de telecomunicaciones ENTEL. Ninguno de estos tres PI tuvo dictamen de comisión ni fue finalmente aprobado por el plenario.

El cuarto PI reproducido cinco veces, a diferencia de los anteriores sí obtuvo dictamen de comisión, pero no logró ser aprobado por el plenario. Se trata de un PI presentado en 2006 por una legisladora neuquina opositora al gobierno de entonces, sobre “el cumplimiento de la ley 25326, de protección de los datos personales”. Entre 2007 y 2010 el proyecto fue cajoneado y luego “salvado” por la legisladora todos los años, hasta que, en 2011, la comisión de Asuntos Constitucionales finalmente le dio dictamen. Sin embargo, y a pesar de ello, el plenario no aprobó este PI: como veíamos en la sección anterior, en 2011 solo el 1,4% de los PI que tuvieron dictamen fueron luego aprobados por el plenario.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Cuadro 2.7. Cámara de Diputados: Porcentaje de PI con una solicitud de reproducción que fueron aprobados por la cámara

Año de los PI que se solicita reproducir una vez	Cantidad de PI con pedido de reproducción	Cantidad de PI reproducidos aprobados	% PI aprobados sobre solicitados
1999	58	17	29,3%
2000	85	23	27,1%
2001	49	15	30,6%
2002	131	29	22,1%
2003	27	5	18,5%
2004	102	15	14,7%
2005	123	11	8,9%
2006	61	2	3,3%
2007	55	5	9,1%
2008	4	1	25,0%
2009	34	4	11,8%
2010	118	0	0,0%
2011	96	0	0,0%
2012	91	0	0,0%
2013	52	0	0,0%
TOTAL	1086	127	

Para la mayoría de los casos, es decir, los PI que se solicita sean reproducidos una sola vez, la cantidad promedio de pedidos de reproducción entre 1999 y 2013 fue de 72,4, de los cuales solo 127 fueron aprobados. Como puede apreciarse en el Cuadro 2.7, entre 2010 y 2013 el nivel de aprobación de PI reproducidos fue nulo. Así, se advierte que el éxito ante el Congreso de los PI reproducidos una vez gira en torno del 26,5% durante el gobierno de De la Rúa, desciende a un promedio de 16,6% durante el gobierno de Duhalde, luego al 7,1% durante el de Néstor Kirchner, al 9,2% durante el primer gobierno de Cristina Fernández (con un pico del 25% en 2008 que eleva un promedio por demás bajo, si bien el volumen fue casi nimio ese año, por lo que este porcentaje no resulta totalmente realista) y, finalmente, al 0% durante los dos primeros años de su segundo mandato. Partiendo del supuesto de que los PI reproducidos son PI especialmente interesantes para quienes los presentan, este análisis muestra que el éxito ante el Congreso de los PI reproducidos ha sido cada vez menor entre 1999 y 2013, hasta llegar a valores nulos en 2013.

- *PI y momento de la gestión*

Según algunos autores, podría existir una relación entre el momento de la gestión presidencial (el inicio, el medio y el final) y el uso de mecanismos de control por parte del poder legislativo. Así, según Barreiro Lemos (2006: 104), en Brasil, el período "luna de miel"[19] es el más contencioso, ya que es allí que se utiliza la mayor cantidad de mecanismos de control del PEN.

A diferencia de lo que sucede en Brasil, al menos para el caso de los pedidos de informes escritos, en Argentina, en ambas cámaras, el momento de la gestión no afecta ni el nivel de utilización de PI (es decir, la cantidad de pedidos de informes presentados), ni su nivel de aprobación por parte del Congreso. Como muestra el Cuadro 2.8, los porcentajes de PI presentados, aprobados y no aprobados al inicio, en el medio y al final de los seis gobiernos que abarca nuestra base de datos se mantienen casi idénticos. Prueba de ello es el hecho de que las medianas coinciden casi exactamente con los promedios, lo que muestra que la distribución es casi simétrica. En conclusión, es posible afirmar que el grado de éxito del PI en el Congreso no es afectado por el momento de la gestión.

Cuadro 2.8. PI presentados, aprobados y no aprobados según momento de la gestión, cámara de Diputados y de Senadores (1999-2013)

Momento de la gestión	**Diputados**			**Senadores**		
	Presentados	*No aprobados*	*Aprobados*	*Presentados*	*No aprobados*	*Aprobados*
Inicio	3747	2833	914	1581	670	911
	70,3%	75,6%	24,4%	29,7%	42,4%	57,6%
Medio	7304	5777	1527	3060	1438	1622
	70,5%	79,1%	20,9%	29,5%	47,0%	53,0%
Final	4178	3375	803	1719	884	835
	70,8%	80,8%	19,2%	29,2%	51,4%	48,6%
Promedio	70,6%	78,5%	21,5%	29,4%	46,9%	53,1%
Mediana	70,5	79,1	20,9	29,5	47,0	53,0

2.2. PI y contexto político

[19] Suele llamarse período "luna de miel" a los primeros 100 días de gobierno de un nuevo presidente. Por el contrario, según nuestra operacionalización, el período luna de miel no corresponde exactamente al período de "inicio" (ver el Libro de Códigos en el Anexo).

En este apartado el análisis se realiza al nivel de los partidos (bloques) políticos, a fin de “pensar el control en función de lógicas partidarias, y no institucionales” (Bieda 2015; ver también Jones, Hwang y Micozzi 2009; Llanos y Mustapic 2006). Como argumentaba en el Capítulo 1, la literatura coincide en que el Congreso argentino funciona en términos de la díada oficialismo-oposición, más que en función de la relación institucional del PLN con el PEN. En este trabajo constatamos que la lógica oficialismo-oposición opera de manera preponderante en el pedido de informes, un mecanismo que prevé la posibilidad de “trabar” o “cajonear” en el PLN aquellos PI que puedan representar una amenaza o molestia para el PEN, para que nunca lleguen a éste.

Con “contexto” o entorno político me refiero aquí a las circunstancias bajo las que opera cada cámara y que la condiciona, en un período legislativo específico. Si bien este concepto puede ser amplio, en esta investigación abarca dos dimensiones: la función de gobierno (oficialismo/oposición) y el tipo de año (electoral/no electoral).

- *PI por función de gobierno*

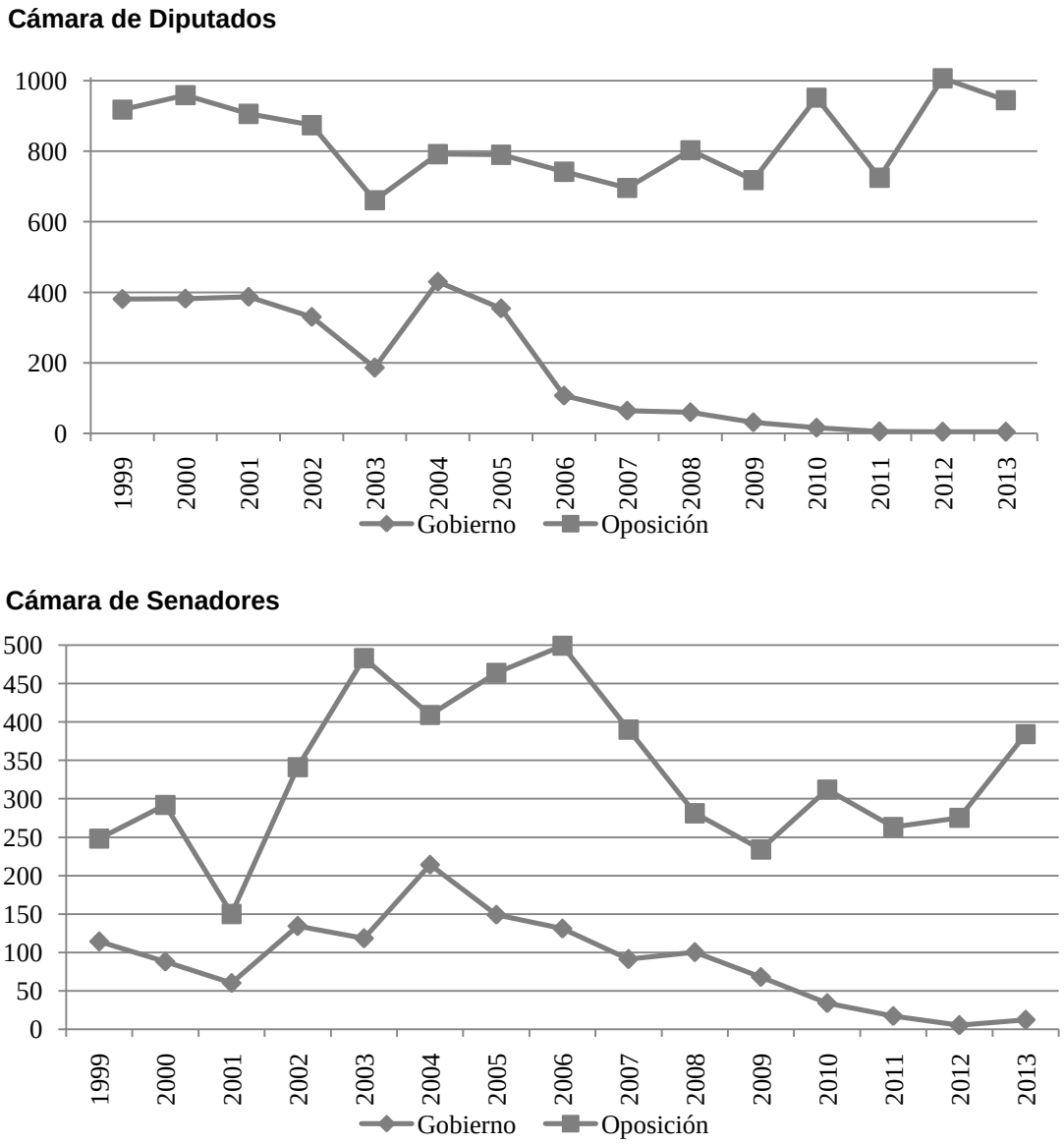
¿Quién presenta los PI, el gobierno o la oposición? Y ¿qué PI se aprueban más, los presentados por legisladores oficialistas o por los opositores? Si bien el sentido común parecería indicar que siempre sería la oposición la que intenta controlar al PEN y que, en cambio, los legisladores del gobierno no lo hacen, o no en la misma medida, en este apartado buscaré dar respuesta a este interrogante a partir de la base de datos de todos los PI presentados entre 1999 y 2013 en ambas cámaras.

El Gráfico 2.2 muestra la evolución de los PI presentados según la función de gobierno del legislador que los presentó. En primer lugar, se advierte claramente que, en ambas cámaras, la oposición siempre presenta una mayor cantidad de PI. Así, se verifica la hipótesis H1: La mayoría de los PI son presentados por legisladores pertenecientes a bloques de la oposición. En la cámara baja, la cantidad de PI presentados por la oposición se mantuvo bastante pareja entre 1999 y 2002, para descender casi 27 puntos porcentuales en 2003, respecto del promedio de los cinco años anteriores. Resulta interesante que, el mismo año que los opositores reducían la cantidad de PI, los oficialistas también mostraban menor voluntad de controlar. Este descenso coincide con el primer año del gobierno de N. Kirchner: si tenemos en cuenta que las elecciones ese año se realizaron excepcionalmente a fines del mes de abril, tal vez este descenso de la voluntad de controlar tenga que ver con que los legisladores se encontraban en campaña electoral durante los primeros casi cinco meses del año. A partir de 2005, la cantidad de PI nuevamente se mantiene relativamente estable hasta 2011, si bien en 2010 advertimos otro pico. Finalmente, durante el segundo mandato de C. Fernández, casi el 100% de los PI fueron presentados por opositores. En suma, en la cámara baja los legisladores

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

opositores han mostrado una voluntad de controlar bastante pareja, aunque con algunos picos por encima y por debajo de la media.

Gráfico 2.2. Evolución de la cantidad de PI presentados según la función del bloque del firmante principal



En cuanto a los legisladores del bloque gobernante, la tendencia es la opuesta: a partir del pico de 2004, cuando presentaron el 35% de los PI de Diputados ese año, los oficialistas comienzan a presentar cada vez menos PI, hasta que en 2012 y 2013 solo presentan 8 de un total de 1960 PI. Estos datos también pueden considerarse un reflejo

del grado de disciplina partidaria[20] o fidelidad al partido por parte de los legisladores oficialistas: el grado de disciplina ha ido aumentando progresivamente a partir del gobierno de N. Kirchner hasta llegar a niveles de disciplina casi total durante el segundo gobierno de C. Fernández.

En el caso de los legisladores oficialistas en el Senado, la tendencia es bastante similar, aunque menos marcada. Al igual que en la cámara baja, luego de un pico en 2004, la cantidad de PI va descendiendo de manera sostenida hasta alcanzar los niveles más bajos en 2012-2013. La tendencia de los opositores, en cambio, difiere en parte de la cámara de diputados. El año 2001 representa el de menor cantidad de PI, probablemente por tratarse de un año especialmente conflictivo, que derivó en la crisis social y posterior renuncia de De la Rúa en el mes de diciembre. En 2002, ya con una nueva oposición (especialmente la UCR, desplazada del gobierno), la voluntad de controlar muestra un ascenso marcado, que se mantiene entre 2003 y 2006, para luego descender durante el primer gobierno de C. Fernández y mantenerse bastante estable de allí en más. Finalmente, recién en 2013 se advierte una tendencia al aumento del control. Así, en cuanto a la voluntad de controlar, la tendencia se muestra bastante irregular en el Senado.

En relación con los niveles de aprobación de PI, o, lo que es lo mismo, la medida en la que el PLN permite que los legisladores controlen al PEN, la hipótesis a contrastar es la *H2: Cuando el legislador principal que presenta un PI pertenece al gobierno, es mayor la probabilidad de que el PI sea aprobado por el Congreso.* El Cuadro 2.9 presenta la tasa de aprobación de PI según función de gobierno, que representa la cantidad de PI aprobados sobre los presentados. Para los legisladores opositores, esta tasa es un indicador de la medida en la que son capaces de ejercer control, mientras que, para los oficialistas, la no aprobación representa una suerte de “castigo” de los pares por haber querido controlar a “su” PEN.

En la cámara baja, hasta 2003 la oposición presenta tasas de aprobación de un promedio del 34%, parecido a las que presentan los legisladores del gobierno, aunque levemente inferiores. Luego, en el año 2004 advertimos el mayor nivel de aprobación de todo el período estudiado, para descender abruptamente en 2005, para los legisladores de ambos bandos. A partir de allí, los opositores mantienen niveles muy bajos, llegando a los peores niveles a partir de los últimos tres años de C. Fernández. En cuanto a los oficialistas, los niveles varían hasta 2010, pero a partir de 2011 directamente ningún PI presentado (unos escasos 13 en esos tres años) fue aprobado.

En cuando al Senado, la primera gran diferencia con la cámara baja es que aquí las tasas de aprobación son mucho más elevadas, si bien presentan altibajos. El mejor año para la oposición, con el 82,5% de los PI aprobados, fue el 2000, es decir, el primer año

[20] Si bien en este trabajo no lo incorporamos, el concepto de “disciplina partidaria” ha sido ampliamente estudiado desde el campo de las relaciones Ejecutivo-Legislativo (ver, por ejemplo, Mustapic 2000).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

del gobierno de F. De la Rúa. Se podría decir, entonces, que este gobierno mostró, durante su primer año, una elevada disposición a dejarse controlar, tanto por la oposición como por sus propios legisladores (estos, con una tasa de aprobación del 71,6%). Este panorama cambió durante su segundo año para todos los legisladores, cualquiera fuera su signo, posiblemente por la situación de crisis que caracterizó ese año. El primer bienio de N. Kirchner fue especialmente bueno para los PI presentados por los legisladores oficialistas, y bastante bueno para los opositores (70% en promedio). Para estos últimos, las tasas de aprobación tienden a disminuir de allí en más, aunque en menor medida que en la cámara baja.

Con todo, si comparamos las tasas de aprobación de oficialistas y opositores a nivel global entre 1999 y 2013, advertimos que en ambas cámaras han sido mayores las tasas de los legisladores oficialistas que de los opositores. Es decir, son mayores los obstáculos que encuentran estos últimos a la hora de intentar controlar al PEN. Si tenemos en cuenta que son los opositores quienes presentan más PI, entonces se comprende la impresión general de estos últimos de que no se les permite controlar al PEN (aunque, al observar el Cuadro 2.9 notamos que este no es el caso en todos los períodos analizados). Resulta llamativo, asimismo, que entre Diputados y Senadores la diferencia en las tasas de aprobación entre oficialistas y opositores sean casi exactas: 19,8% en el primer caso, y 19,4% en el segundo.

Cuadro 2.9. Tasa de aprobación de PI según función de gobierno del firmante principal, 1999-2013

	DIPUTADOS		**SENADO**	
Año	*Gobierno*	*Oposición*	*Gobierno*	*Oposición*
1999	28,3%	27,9%	86,0%	65,7%
2000	36,9%	30,4%	71,6%	82,5%
2001	35,1%	29,1%	48,3%	59,3%
2002	46,4%	42,2%	78,4%	66,0%
2003	41,4%	39,2%	79,7%	67,9%
2004	41,9%	45,7%	75,7%	71,9%
2005	18,1%	16,5%	69,1%	56,0%
2006	28,0%	13,9%	61,1%	44,5%
2007	18,8%	7,3%	48,4%	36,4%
2008	6,7%	10,7%	47,0%	34,5%
2009	29,0%	5,3%	48,5%	49,6%
2010	12,5%	10,5%	76,5%	44,9%
2011	0,0%	1,0%	47,1%	34,2%
2012	0,0%	0,8%	60,0%	12,7%

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

2013	0,0%	0,3%	0,0%	8,1%
TOTAL	37,5%	17,7%	68,3%	48,9%

En suma, la mayoría de los PI son presentados por la oposición, conclusión que se verifica tanto a nivel global como durante todos los años que abarca este estudio, y que corrobora la H1. En cuanto a las tasas de aprobación, en ambas cámaras los oficialistas presentan tasas casi 20% superiores que las de los opositores, por lo que se corrobora la H2. Es decir que, entre 1999 y 2013, en términos globales, la función de gobierno ha afectado en cierta medida la tasa de aprobación de PI.

Por otro lado, ninguno de los gobiernos estudiados aquí muestra una elevada disposición a dejarse controlar en la cámara baja, aunque lo contrario sí ocurre en el Senado. En esta cámara las tasas de aprobación son marcadamente más elevadas que en Diputados, sea cual fuera la función de gobierno del legislador que presenta el PI. Asimismo, se advierte que durante los últimos tres años de C. Fernández (2011 a 2013), no se aprueba casi ningún PI en la cámara baja (y muy pocos en la alta), lo que muestra una disposición casi nula a someterse al control parlamentario.

- *PI y año electoral*

¿En qué medida la campaña electoral y el tiempo y dedicación que demandan de parte de los legisladores afecta el control parlamentario que intentan ejercer sobre el PEN? En esta sección buscaré contrastar la *H3: En años electorales se presenta una menor cantidad de PI*. O, lo que es lo mismo, intentaré determinar si en años electorales existe una menor voluntad de controlar al PEN. Para el caso de Brasil entre 1988 y 2005, Barreiro Lemos y Power (2011) utilizan la variable "tiempo restante hasta las próximas elecciones legislativas" para conocer en qué medida este podría ser uno de los determinantes del control parlamentario, y concluyen que esta variable no es significativa. Entonces vale la pena preguntarse, ¿qué sucede en Argentina, y con el mecanismo de PI en particular?

A fin de responder esta pregunta, clasifiqué todos los PI según hayan sido creados en una fecha correspondiente a un "año electoral" o "no electoral".[21] El análisis global de todos los datos tiende a corroborar la hipótesis H3: en Diputados, el 59,2% de los PI fueron presentados en años no electorales, mientras que el 40,8% correspondieron a años electorales. En el Senado el caso es similar, aunque la diferencia es mucho mayor: 65% (no electoral) y 35% (electoral). Así, si tomamos los datos de manera global, podemos concluir que, efectivamente, en años electorales disminuye la voluntad de controlar, en un 18,4% en Diputados, y en un 30% en el Senado.

[21] Para la operacionalización de esta y otras variables, ver el Libro de Códigos, en el Anexo I.

Sin embargo, ¿acaso se trata de una tendencia pareja a lo largo de los 14 años que abarca el período estudiado? El Gráfico 2.3 nos muestra que la respuesta sería negativa, por lo que debemos tomar con cuidado la conclusión a la que se arriba cuando analizamos los datos de manera global. Como se advierte, en Diputados el año electoral 1999 presenta niveles especialmente elevados de intención de control, al igual que el año electoral 2001. Luego, en términos generales, vemos que es mayor la proporción de PI presentados en años electorales que no electorales: además de 1999 y 2001, esto sucede en 2005 con respecto a los períodos no electorales anteriores y posteriores, en 2007 comparado con 2006 y con 2008, y en 2013 comparado con 2012.[22]

En el caso del Senado el panorama es algo diferente. Hasta las elecciones de 2003 la tendencia es parecida a la de Diputados, y parecería ser la opuesta a la prevista por la hipótesis H3. Sin embargo, durante los períodos no electorales de 2003-04 y 2005-06 se registran las mayores proporciones de PI presentados, lo cual corroboraría a la hipótesis H3. Luego, de allí en adelante, nuevamente el panorama es el opuesto, y parece mostrar que el tipo de año no incidiría necesariamente en la voluntad de controlar de los senadores.

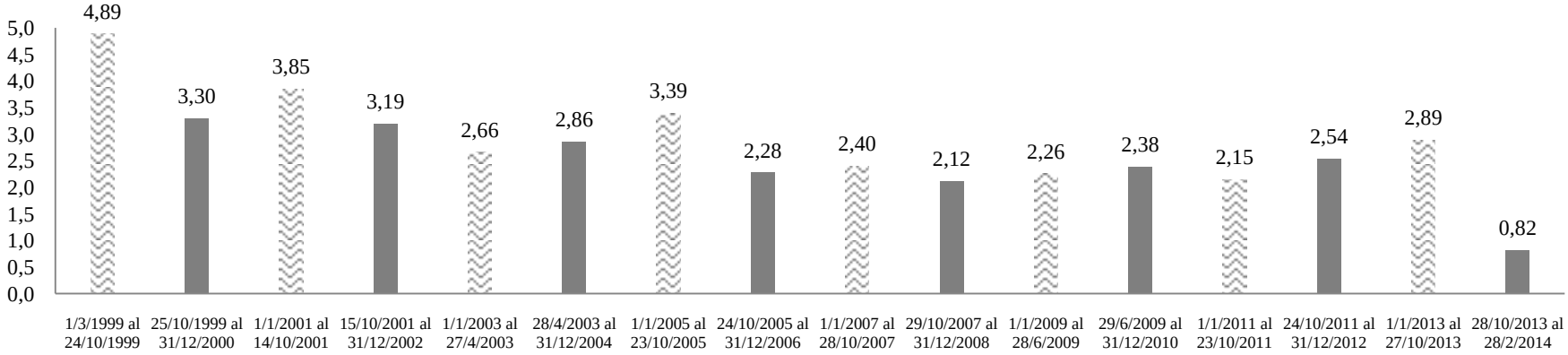
En suma, si bien en términos globales los datos parecerían indicar que en años electorales disminuye la cantidad de PI presentados, un análisis de tendencia a lo largo del período analizado muestra que este no es el caso en todos los años electorales. Así, debemos concluir que otras variables deben operar como determinantes de la voluntad de control de los legisladores de ambas cámaras, y que, al igual que sucede en Brasil entre 1988 y 2005, el tipo de año no sería una variable significativa por sí misma.

[22] Si bien el período 28/10/2013 al 28/2/2014 se incluye en el gráfico con fines ilustrativos, no resulta demasiado útil compararlo con otros períodos, ya que sólo abarca 124 días, debido a que nuestra base finaliza antes de que este período concluya.

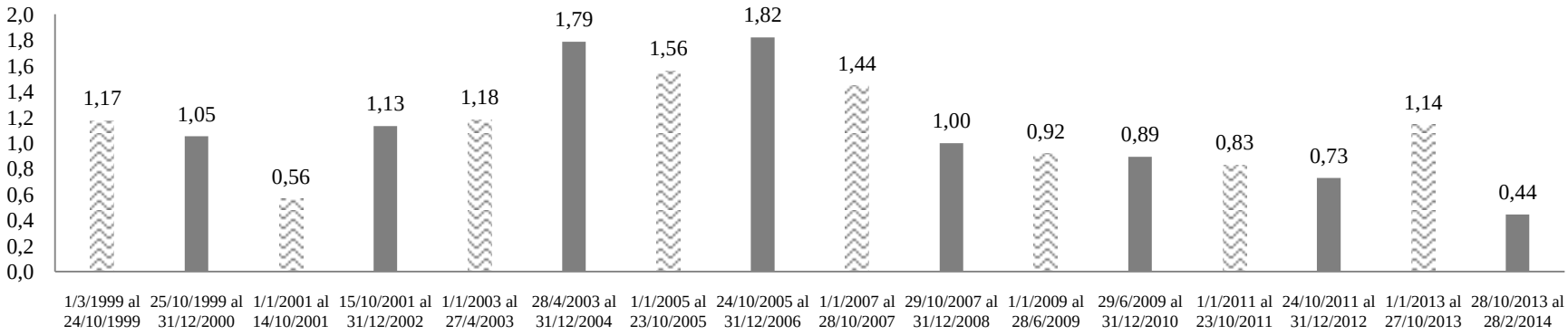
Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Gráfico 2.3. Proporción de PI presentados según cantidad de días de cada período, por períodos electorales y no electorales, 1999-2013

DIPUTADOS



SENADO



Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Nota: Debido a que los períodos que tomé como “años” no son equivalentes, el gráfico refleja la cantidad de PI presentada de manera proporcional a la cantidad de días que posee cada período (ver el Libro de Códigos). Los años electorales se encuentran marcados con una trama ondulada, mientras que los no electorales están coloreados en gris.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

2.3. Los PI en las comisiones

La gran mayoría de los PI debe atravesar la barrera que representan las comisiones antes de poder pasar al plenario, si es que superan esta instancia. En la cámara de Diputados se trata de un obstáculo difícil de sortear, ya que la mayoría de los PI girados a comisión quedan cajoneados, es decir, no obtienen dictamen de comisión. Del total de 15.229 PI presentados entre 1999 y 2013, solo 3.638 (el 23,9%) lograron superar exitosamente la instancia de las comisiones (2.163 obtuvieron dictamen y lograron pasar al plenario y 1.475 fueron aprobados por unanimidad y lograron ser enviados directamente al PEN). En cambio, este no es el caso del Senado, donde el 50,5% (3.209) del total de 6.360 PI presentados entre 1999 y 2013 atravesó con éxito la instancia de las comisiones (2.233 obtuvieron dictamen y 976 fueron aprobados por unanimidad).

Las comisiones son uno de los principales espacios de trabajo de los legisladores. Según Estrada, "en las comisiones, estamento intermedio de la estructura legislativa, el diputado analiza los proyectos que están a estudio de la comisión, en sus aspectos técnicos, con la colaboración de sus asesores, y busca el consenso político, con los demás miembros de la comisión, a efectos de producir el despacho o dictamen que se presentará al cuerpo para su aprobación" (Estrada 1999: 41).

En esta sección comenzaré por presentar una descripción de las comisiones más activas de ambas cámaras, así como las que más y menos aprueban PI. Luego analizaré la relación existente entre nivel de aprobación de PI y cantidad de comisiones tratantes, a fin de contrastar la hipótesis H4. Finalmente, a partir de la caracterización de las comisiones en tanto que de gobierno o de oposición (en función del bloque del presidente de la comisión tratante), buscaré contrastar la hipótesis H5.

- *PI y comisión cabecera*

¿Cómo se distribuye el tratamiento de PI según comisiones? ¿Hay comisiones más "ocupadas" que otras con los PI? De alguna manera, conocer la distribución de PI por comisiones representa un *proxy* de los temas sobre los que versan los pedidos. En principio, debido a que los giros a comisión responden a un criterio temático, podríamos suponer que una comisión especialmente ocupada muestra una preocupación especial sobre algún tema en particular.

El Cuadro 2.10 muestra la distribución de PI por comisión en cada una de las cámaras entre 1999 y 2013. Como puede apreciarse, en ambos casos existe una gran dispersión temática: ninguna comisión trata más del 13% de los PI como comisión cabecera. En Diputados la dispersión es aún más amplia que en el Senado, ya que, como se observa, las treinta comisiones agrupadas en la categoría "otras" se ocupan de casi la

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

cuarta parte del total del PI. En la cámara alta son sólo nueve las comisiones que tratan una pequeña cantidad de PI cada una y que, agrupadas, solo representan menos del 6% del total. Así, podríamos afirmar que no existen comisiones más ocupadas que otras de manera sustancial y que hay un reparto bastante parejo entre casi la totalidad de comisiones existentes en ambas cámaras.

Cuadro 2.10. Porcentaje de PI tratados por comisión

DIPUTADOS

Comisión cabecera	**% sobre total PI tratados en Diputados**
Acción social y salud pública	11,9%
Transportes	11,1%
Energía y combustibles	7,3%
Presupuesto y hacienda	5,4%
Comunicaciones e informática	5,3%
Agricultura y ganadería	4,9%
Relaciones exteriores y culto	4,2%
Intereses marítimos, fluviales, pesqueros y portuarios	4,0%
Recursos naturales y conservación del ambiente humano	3,9%
Legislación penal	3,6%
Defensa nacional	3,6%
Legislación del trabajo	3,4%
Educación	3,0%
Finanzas	2,6%
Seguridad interior	2,4%
Obras publicas	2,0%
Otras comisiones (30 en total)	21,4%

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

SENADO

Comisión cabecera	% sobre total PI tratados en el Senado
Infraestructura, vivienda y transporte	12,7%
Salud y deportes	10,6%
Relaciones exteriores y culto	7,7%
Minería, energía y combustibles	7,2%
Presupuesto y hacienda	6,4%
Educación, cultura, ciencia y tecnología (hasta feb. 2008); Educación y cultura, y Ciencia y tecnología (desde mar. 2008)	6,3%
Agricultura, ganadería y pesca	5,9%
Población y desarrollo humano	5,2%
Ambiente y desarrollo sustentable	5,0%
Trabajo y previsión social	4,2%
Asuntos administrativos y municipales	4,2%
Economía nacional e inversión	3,8%
Seguridad interior y narcotráfico	3,7%
Sistemas, medios de comunicación y libertad de expresión	3,7%
Defensa nacional	3,2%
Justicia y asuntos penales	2,7%
Industria y comercio	1,9%
Otras comisiones (9 en total)	5,7%

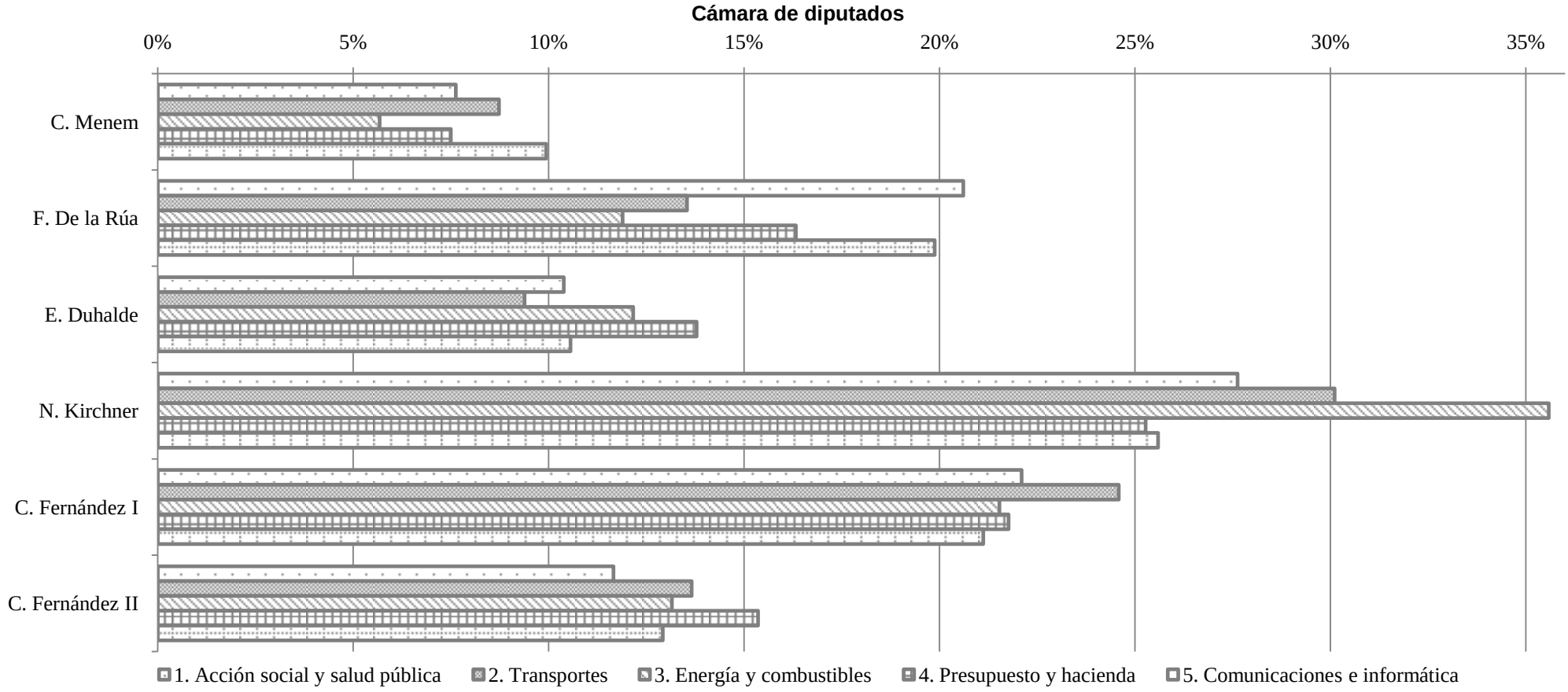
Nota: Con algunas excepciones, se utiliza la denominación que poseía cada comisión en febrero de 2014 (es decir, en la fecha de corte de la base de datos). Algunas de ellas cambiaron de nombre en el período estudiado, tanto en Diputados (Exptes. 1893-D-08 y 0378-D-2002), como en el Senado (ver detalle en http://www.senado.gov.ar/web/cecap/reglamento/titulo08a.htm).

Con respecto a los temas más tratados, en la Cámara baja estos son los que tienen relación con la salud pública y la acción social y el transporte, seguidos por energía y combustibles, presupuesto y hacienda, y comunicaciones e informática. En el caso del Senado, también encabezan la lista los temas referidos a la infraestructura, vivienda y transporte, y la salud y los deportes, seguidos por relaciones exteriores y culto, minería, energía y combustibles, y presupuesto y hacienda.

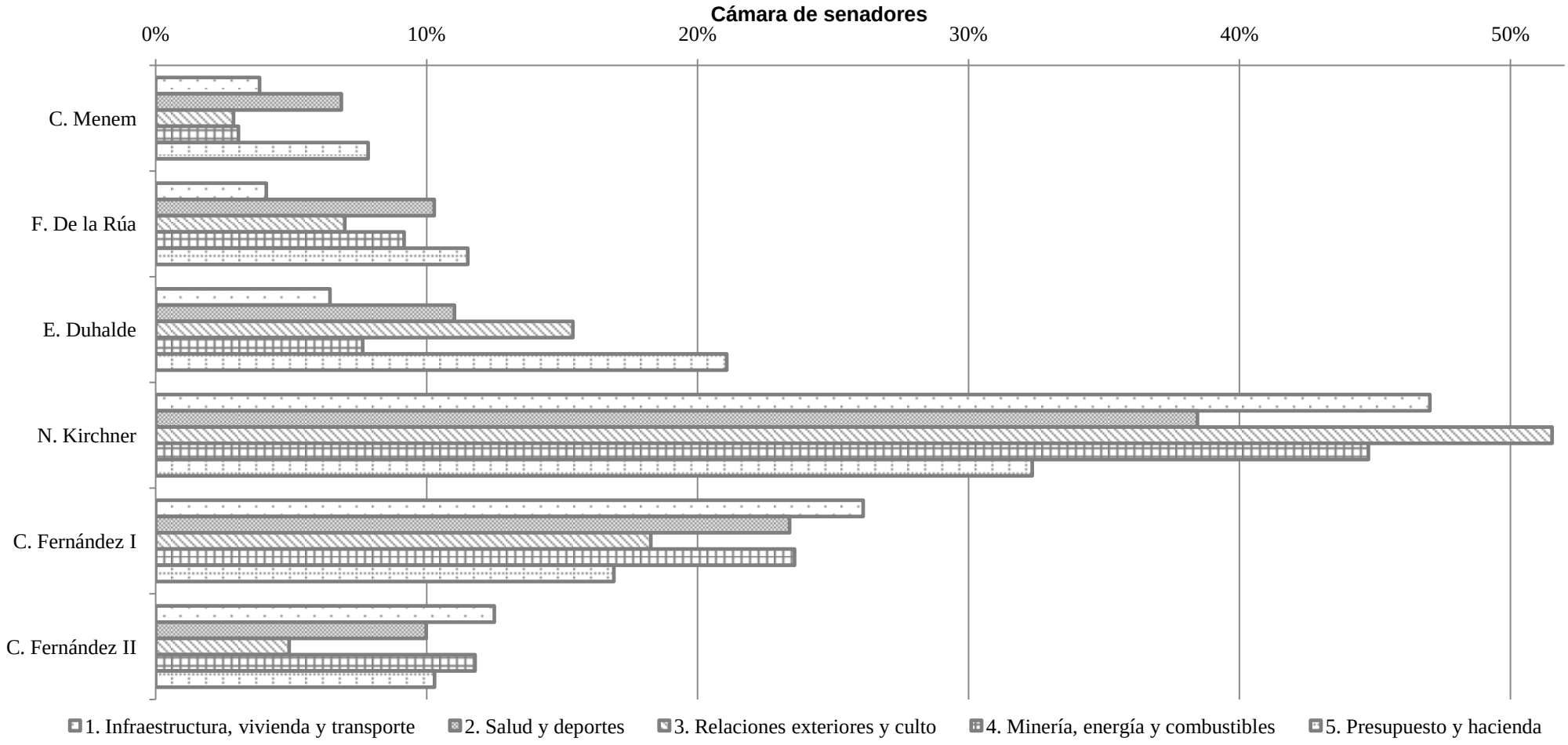
Con todo, el volumen de PI tratados a los largo del período analizado presenta variaciones según el año y/o la gestión. En el Gráfico 2.4 pueden apreciarse estas ondulaciones para las cinco comisiones más “ocupadas”, en ambas cámaras.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Gráfico 2.4. Distribución porcentual del volumen de PI tratados, según gobierno. Cinco comisiones – 1999-2013



Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes



Nota: La distribución porcentual se realiza por comisión, en función del total de PI tratados por cada una.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Como se observa, en la cámara de Diputados el período más activo se concentra durante la gestión de Néstor Kirchner, seguido del primer gobierno de C. Fernández. Este esquema se repite en el caso del Senado, aunque la diferencia entre el volumen de PI tratados entre 2003 y 2007 y el resto de las gestiones se aprecia mucho mayor que en la cámara baja. En particular, la comisión de Relaciones exteriores y culto estuvo especialmente atareada en este período, a diferencia de lo que sucedió en Diputados, donde esta comisión ni siquiera se encuentra entre las cinco más activas.[23]

Con respecto a las tasas de aprobación de PI, el Cuadro 2.11 muestra que las comisiones del Senado aprueban en niveles muy superiores a las de Diputados, donde las comisiones con los mayores niveles de aprobación no superan el 55% del total de PI. También podemos observar que, en Diputados, las comisiones que más PI tratan no son las que más aprueban: Acción social y salud pública solo aprueba el 16,2% de los PI tratados, mientras que Transporte aprueba el 25,8%. En cambio, las comisiones del Senado parecen ser más anuentes: Infraestructura, vivienda y transporte presenta una tasa del 63,5% de aprobación, y Salud y deportes, del 51,9%.

Cuadro 2.11. Nivel de aprobación de PI sobre total de tratados por comisión

Comisiones cabecera agrupadas según porcentaje de aprobación de PI
DIPUTADOS
° Entre 50 y 55%
Análisis y seguimiento de normas tributarias y previsionales
° Entre 40 y 49%
Economía - Discapacidad - Tercera edad - Asuntos cooperativos, mutuales y de org. no gubernamentales
° Entre 30 y 39%
Población y desarrollo humano – Drogadicción - Defensa del consumidor - Economías y desarrollo regional – Turismo – Educación - Peticiones, poderes y reglamento - Ciencia y tecnología - Obras públicas – Cultura - Recursos naturales y conservación del ambiente humano - Libertad de expresión
° Entre 20 y 29%
Deportes - Comunicaciones e informática – Transportes - Vivienda y ordenamiento urbano – Finanzas - Asuntos municipales - Agricultura y ganadería - Energía y combustibles – Industria - Prevención de adicciones y control del narcotráfico - Pequeñas y medianas empresas
° Entre 10 y 19%

[23] De hecho, durante el gobierno de Kirchner, la comisión de Relaciones exteriores y culto de la cámara de Diputados solo trató alrededor del 22% del total de PI que trató entre 1999 y 2013.

Previsión y seguridad social - Seguridad interior - Legislación del trabajo - Intereses marítimos, fluviales, pesqueros y portuarios - Derechos humanos y garantías – Minería - Defensa nacional – Comercio - Acción social y salud pública - Relaciones exteriores y culto – Mercosur - Familia, mujer, niñez y adolescencia

° Menos del 10%

Justicia - Legislación general - Presupuesto y hacienda - Legislación penal - Asuntos constitucionales - Bicameral de fiscalización de organismos y actividades de inteligencia (ley 25520)

SENADO

° Entre 70 y 79%

Economías regionales, economía social, micro, pequeña y mediana empresa - Seguridad interior y narcotráfico - Asuntos administrativos y municipales - Agricultura, ganadería y pesca

° Entre 60 y 69%

Industria y comercio - De asesoramiento del Mercosur - Infraestructura, vivienda y transporte - Derechos y garantías - Ambiente y desarrollo sustentable

° Entre 50 y 59%

Turismo - Relaciones exteriores y culto - Minería, energía y combustibles - Salud y deportes - Integración

° Entre 40 y 49%

Presupuesto y hacienda - Trabajo y previsión social - Legislación general - Justicia y asuntos penales - Sistemas, medios de comunicación y libertad de expresión

° Entre 30 y 39%

Educación, cultura, ciencia y tecnología - Población y desarrollo humano - Defensa nacional

° Entre 20 y 29%

Economía nacional e inversión - Coparticipación federal de impuestos

° Menos del 5%

Asuntos constitucionales

Nota: Las comisiones aparecen listadas en orden, de mayor a menor porcentaje de aprobación.

En suma, si utilizamos la comisión cabecera como *proxy* de los temas sobre los que tratan los PI, entre 1999 y 2013 en ambas cámaras del Congreso se registró una gran dispersión temática, aunque algo mayor en Diputados. En esta última los temas más tratados se relacionaron con el ámbito de la salud pública y la acción social, y el transporte, mientras que en el Senado también encabezan la lista los temas referidos a la

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

infraestructura, la vivienda y el transporte. En ambos casos, el período más activo de estas comisiones más “ocupadas” se concentró durante la gestión de Néstor Kirchner. Finalmente, respecto de las tasas de aprobación de PI, los datos muestran que las comisiones del Senado aprueban en niveles mucho mayores que las de Diputados.

- *PI aprobados y cantidad de comisiones tratantes*

Como se vio en el Capítulo I, Calvo y Tow (2009) sostienen que cuantas más son las comisiones que deben tratar un proyecto, menor es la probabilidad de que este obtenga dictamen. A primera vista, este supuesto parece tener sentido, ya que al aumentar la cantidad de comisiones aumenta también la cantidad de actores que deben llegar a un acuerdo respecto del proyecto en cuestión. Así, en este apartado intentaré contrastar la siguiente hipótesis: *H4: A mayor cantidad de comisiones a la que se gira un PI, menor es la probabilidad de que el PI sea aprobado*.

El Cuadro 2.12 muestra que tanto en Diputados como en Senadores, en la medida que aumenta la cantidad de comisiones, disminuye la cantidad de PI aprobados (la correlación, obviamente negativa, es de -0,91 en Diputados y de -0,82 en Senadores). Una diferencia entre ambas cámaras que se aprecia en el mismo cuadro es que en el Senado es mucho mayor que en Diputados la diferencia entre tener giro a una o dos comisiones: en el primer caso, la cantidad de PI aprobados cuando las comisiones son dos se reduce casi al 80%, mientras que en Diputados esta misma tasa es solo del 13%. A partir de allí, cuando las comisiones son tres, cuatro, cinco o hasta seis (solo en Diputados), las tasas de variación son similares en ambas cámaras.

En suma, los datos relevados para Argentina entre 1999 y 2013 muestran que cuantos más giros a comisión existen (es decir, cuantas más comisiones tratan el mismo PI), menor es el éxito del PI ante el Congreso. Así, se verifica la proposición de Calvo y Tow (2009) y la H4. Asimismo, en el Senado los PI presentan una probabilidad mucho menor de ser aprobados cuando el PI es girado a dos comisiones que en Diputados, donde la cantidad de PI aprobados cuando se hace uno o dos giros es prácticamente igual.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Cuadro 2.12. Cantidad de PI aprobados según cantidad de giros a comisión, Diputados y Senadores

	Diputados		Senadores	
Cantidad de comisiones	**Cantidad de PI aprobados**	**Tasa de variación**	**Cantidad de PI aprobados**	**Tasa de variación**
1	1510		2667	
2	1314	-13%	554	-79%
3	374	-72%	122	-78%
4	46	-88%	24	-80%
5	0	-100%	1	-96%
6	0	-100%	-	-
TOTAL PI aprobados	3244		3368	

- *PI y función del bloque del presidente de la comisión en la cámara de Diputados*

En su estudio sobre las fuentes institucionales de la productividad legislativa, Ernesto Calvo y Andrés Tow (2009) arriban a la conclusión de que "el poder institucional del presidente de comisión…tiene como correlato un mayor éxito legislativo de sus proyectos, los que obtienen despacho de comisión" (p. 9). ¿En qué medida esta conclusión, referida a la función de legislar, también puede aplicarse a la función de controlar? El análisis de los pedidos de informes puede darnos una respuesta preliminar, necesariamente parcial, ya que se trata de uno solo de los mecanismos de control del Congreso sobre el PEN. Así, en este apartado intentaré contrastar la hipótesis *H5: Cuando la comisión que debe tratar un PI pertenece al gobierno, es mayor la probabilidad de que el PI no sea aprobado por el Congreso.* Si bien Calvo y Tow realizan un análisis sobre ambas cámaras del Congreso, aquí solo podré realizarlo sobre la cámara de Diputados para el período 1999-2012, ya que para el Senado no se encuentra disponible la información acerca de la composición histórica de las comisiones.

Un primer análisis de los datos corrobora la hipótesis: del total de PI no aprobados entre 1999 y 2012 (11.037),[24] el 69,2% fue tratado en comisiones cuyos presidentes pertenecían al bloque oficialista, mientras que el 30,8% lo fue en comisiones con presidentes opositores. Cuando la comisión es gobierno, son mayores las probabilidades

[24] Se excluyen 2 PI que corresponden a la Comisión bicameral de fiscalización de organismos y actividades de inteligencia (Ley 25520), que en 2002 no tenía autoridades designadas. Se calcula hasta 2012, ya que la información sobre el bienio 2013-2015 no se encuentra disponible.

de que se “cajoneen” los PI. Esta conclusión tiene sentido cuando, en lugar de investigar el control parlamentario según rama de gobierno (las relaciones PEN-PLN), lo hacemos desde la lógica gobierno-oposición, como proponíamos en el Capítulo 1: así, los legisladores del bloque de gobierno intentarán que se ejerza la menor cantidad posible de control sobre “su” presidente.

Pero, ¿cuál es el panorama cuando abrimos estos números globales y observamos lo que sucedió a lo largo del tiempo, según el gobierno nacional? El Cuadro 2.13 nos muestra que la conclusión a la que llegamos más arriba solo se verifica durante las gestiones de E. Duhalde, N. Kirchner y los dos gobiernos de C. Fernández, mientras que el gobierno de F. De la Rúa se encuentra en el límite, y el último año del gobierno de C. Menem directamente es el caso contrario.

Cuadro 2.13. PI no aprobados en la Cámara de Diputados, según función del presidente de la comisión, por gestión nacional, 1999-2012

Gestión	Gobierno	Oposición
C. Menem	15,4%	84,6%
F. De la Rúa	55,0%	45,0%
E. Duhalde	79,9%	20,1%
N. Kirchner	82,8%	17,2%
C. Fernández I	68,1%	31,9%
C. Fernández II	88,3%	11,7%
Total	7640	3397

Podríamos hipotetizar que los bajísimos niveles de rechazo de PI por parte de comisiones del gobierno que se registran durante el último año de la gestión de C. Menem podrían denotar un conflicto al interior del bloque oficialista. Cabría preguntarse si estos datos no reflejarían el conflicto que se dio al interior del PJ durante 1999, año de campaña electoral, cuando Carlos Menem intentaba que se le permitiera intentar una “re-reelección”, lo que derivó en una puja entre sectores menemistas y duhaldistas que debilitó al PJ.[25]

El caso del gobierno de De la Rúa es diferente. La escasa diferencia entre los no aprobados según de qué signo era la comisión podría reflejar el conflicto interno de la Alianza, la coalición gobernante, que terminó derivando en la renuncia de su vicepresidente, Carlos Álvarez, en octubre de 2000. Los datos que presenta el Cuadro 2.12 muestran que, si bien los legisladores del gobierno lograban mantener a raya el volumen del control (ya que los no aprobados por comisiones del gobierno son el 10% más

[25] Ver, por ejemplo, “Historia: Las elecciones de 1999” (El Estadista, 3 de mayo de 2013). Disponible en: http://elestadista.com.ar/?p=3341 (consultado el 10 de diciembre de 2016).

que los no aprobados por comisiones de la oposición), las líneas demarcatorias entre gobierno y oposición se encontraban un tanto borradas en este período.

A partir del gobierno de Duhalde comienza a cambiar el panorama y a lo largo de los siguientes tres gobiernos los datos corroboran la H5. En suma, en la Cámara de Diputados, entre 2000 y 2012, cuando la comisión que trató los PI pertenecía al gobierno, fue mayor la probabilidad de que el PI no fuera aprobado por el Congreso. En cambio, durante el último año del gobierno de C. Menem sucedió exactamente lo contrario, lo cual reflejaría el conflicto interno que atravesó el PJ entre 1998 y 1999.

2.4. Los legisladores y el pedido de informes

A diferencia de los apartados anteriores, en esta sección el nivel de análisis se ubica en el legislador individual que manifiesta su voluntad de controlar al PEN a través de la presentación de un pedido de informes. Si bien, como afirmábamos en el Capítulo I, la función de legislar ha sido la más estudiada por la ciencia política, en desmedro de la función de controlar, cabe preguntarnos qué importancia le otorgan los legisladores argentinos al control parlamentario. La Encuesta a Élites Parlamentarias de la Universidad de Salamanca (PELA 2010) incluye una pregunta que puede darnos alguna respuesta, aunque parcial, ya que el cuestionario fue respondido únicamente por diputados.

Ante la pregunta, “Pensando en el trabajo que desempeña como Diputado, durante su actividad parlamentaria, dígame por favor, a qué tres [o dos] de los siguientes aspectos le da Ud. más importancia”, los encuestados debían responder en orden de importancia, entre las opciones “Representar a la Nación”, “Elaborar leyes”, “Resolver los problemas de la Argentina”, “Representar los intereses de su provincia” y “Controlar la actuación del Gobierno”. Como se observa en el Cuadro 2.14, la mayoría de los diputados consultados no respondió que la tarea más importante es la de control: de hecho, en 2004 menos del 5% de ellos la consideraron la actividad de mayor importancia y la listaron en primer lugar.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Cuadro 2.14. La tarea más importante de los diputados argentinos

Año de la encuesta	Controlar la actuación del Gobierno	Representar a la Nación	Elaborar leyes	Resolver los problemas de la Argentina	Representar los intereses de su provincia
2004	4,8%	23,1%	20,0%	32,7%	18,6%
2008	6,2%	36,0%	6,4%	14,0%	37,5%
2010	13,2%	7,8%	31,0%	32,8%	14,1%

Fuente: PELA 2010. Si bien también existe una encuesta para el año 1998, la pregunta en esa oportunidad era diferente (ya que se preguntaba por el grado de importancia de cada actividad), por lo que no resulta comparable con el resto de las oleadas.

Si bien las respuestas, a lo largo de los años, fueron bastante dispares, puede apreciarse que la importancia que le otorgaron los diputados a la función de controlar ha ido en aumento desde 2004 y hasta 2010, aunque siempre se ubicó en niveles mucho menores que la importancia concedida a la elaboración de leyes o la resolución de los problemas de la Argentina. Si bien la encuesta de PELA no abarca de manera ordenada las funciones del PLN (y, en algunos casos, considero que las alternativas ofrecidas no fueron exhaustivas y mutuamente excluyentes), es una herramienta que nos ofrece una primera ventana a la mirada del legislador respecto de una de las funciones de la que es responsable cuando asume su cargo.

En esta sección describiré, en primer lugar, el uso del PI por legislador, e identificaré a los legisladores que más han recurrido a esta herramienta. A continuación, buscaré determinar qué relación existe entre el uso y aprobación de los PI y la posición de autoridad de los legisladores que los presentan, para finalizar con un análisis sobre el uso y aprobación de los PI y la trayectoria de los legisladores que intentan controlar al PEN.

- *Legisladores y nivel de uso del PI*

En esta sección describiré el uso que hacen del PI los legisladores argentinos, ya que no todos ellos lo han utilizado de la misma manera, si es que lo utilizaron. El objetivo es conocer, con nombre y apellido, a los legisladores que más lo utilizan, así como el promedio de PI presentados por cada legislador, según la cámara a la que pertenecía al momento de presentar el PI.[26]

[26] Esta sección también servirá para una futura investigación cualitativa que complemente la presente, como guía a la hora de seleccionar a los legisladores a entrevistar.

En la cámara de Diputados, entre 1999 y 2013, 777 diputados presentaron al menos un (1) PI. Los dos diputados que más PI presentaron fueron: Alfredo Atanasof (760 PI) e Ivana Bianchi (720 PI). Alfredo Atanasof fue diputado por la Provincia de Buenos Aires en cuatro períodos, entre 1995 y 2001, entre 2003 y 2007, y entre 2009 y 2013, es decir, durante un total de 14 años. Durante el gobierno de E. Duhalde fue su Jefe de Gabinete de Ministros y Ministro de Trabajo. Perteneció al PJ hasta el 2006, para luego pasar a las filas del Peronismo Federal durante el gobierno de N. Kirchner. Presentó PI tanto como oficialista (en 1999 con C. Menem, y en 2003-05 con Kirchner) como opositor (en 2000-01, con De la Rúa, y luego entre 2007-07 y 2009-13). Por su parte, Ivana Bianchi fue diputada por la Provincia de San Luis también en cuatro períodos, pero consecutivos: asumió su cargo en diciembre de 2007, y su mandato durará hasta diciembre de 2019, por lo que, en el período que abarca nuestro estudio, se desempeñó como legisladora durante 6 años. También perteneció al peronismo disidente, por lo que siempre presentó PI como opositora.

En el caso del Senado, entre 1999 y 2013 fueron 210 los senadores que presentaron al menos un (1) PI. Los senadores que más PI presentaron fueron Roberto Basualdo (730 PI) y Luis Falcó (545 PI). Roberto Basualdo se desempeñó primero como Diputado (de 12/2001 a 12/2005) y luego como Senador, entre diciembre de 2005 y diciembre de 2017, por lo que para fines de 2013 había ejercido el cargo durante 8 años. Perteneció al PJ y luego pasó a la oposición, desde el Frente Producción y Trabajo. En cuanto a Luis Falcó, fallecido en julio de 2007, este fue Senador por la Prov. de Río Negro únicamente durante un período de 6 años (12-2001 a 12-2007), extremadamente productivo en PI. Perteneció a la UCR, así que siempre presentó sus PI como opositor.

Pero, más allá de estos casos extremos de uso intensivo del PI, el resto de los legisladores que utilizaron esta herramienta lo hicieron en diferente medida. En el Cuadro 2.15 se clasifican a los diputados y a los senadores según la cantidad de PI que presentaron en el período aquí estudiado.

Cuadro 2.15. Cantidad de PI presentados por legislador, 1999-2013

DIPUTADOS

Cantidad de PI presentados	Cantidad de diputados
- Más de 700:	2
- Entre 100 y 200:	20
- Entre 50 y 99:	47
- Entre 10 y 49:	280
- Entre 2 y 9:	321
- Solo 1:	107

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

SENADO

Cantidad de PI presentados	Cantidad de senadores
- Más de 200:	4
- Entre 100 y 200:	8
- Entre 50 y 99:	16
- Entre 10 y 49:	81
- Entre 2 y 9:	71
- Solo 1:	30

Del Cuadro 2.15 se desprende que en la cámara de diputados el legislador medio presentó 8 PI, mientras que, en el senado, el legislador medio presentó 10 PI en su paso por esta cámara.

Otro dato interesante es la tendencia interanual en la presentación de PI, que puede apreciarse en el Cuadro 2.16. Lo primero que se advierte, para ambas cámaras, es una curva marcadamente descendente. En Diputados, hasta 2005, un promedio del 73% de la cámara utilizaba el PI, tasa que va descendiendo, hasta ubicarse en torno del 43% durante los tres últimos años que abarca este estudio. En el Senado, entre 1999 y 2003 el 80% en promedio utilizó este mecanismo, cuyo uso también va descendiendo y, a partir de 2011, más de la mitad de la cámara no presentó un solo PI.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Cuadro 2.16. Cantidad de legisladores que presentaron al menos 1 pedido de informes, 1999-2013

Año	Diputados	Senado
1999	184 (72%)	48 (67%)
2000	201 (78%)	58 (81%)
2001	208 (81%)	64 (89%)
2002	195 (76%)	57 (79%)
2003	174 (68%)	59 (82%)
2004	179 (70%)	58 (81%)
2005	179 (70%)	58 (81%)
2006	141 (55%)	47 (65%)
2007	133 (52%)	53 (74%)
2008	132 (51%)	48 (67%)
2009	135 (53%)	42 (58%)
2010	134 (52%)	43 (60%)
2011	118 (46%)	34 (47%)
2012	106 (41%)	31 (43%)
2013	109 (42%)	35 (49%)

Nota: Entre paréntesis se indica el porcentaje que representa esa cantidad de legisladores respecto de la cantidad total que compone la cámara.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

- *PI y posición de autoridad del legislador*

Como argumentan Calvo y Tow (2009), y en sintonía con el análisis realizado en la sección 2.3, los presidentes de comisión se encuentran en una posición privilegiada, con poder activo (promueven la discusión de determinados proyectos en su comisión) como reactivo (es decir, pueden "cajonearlos"). Según los autores, los presidentes de comisión poseen mayor poder porque: 1) poseen más recursos (es decir, más empleados), 2) poseen capital político, o grado de influencia sobre los miembros de su bloque, 3) poseen capacidad para aplicar represalias sobre miembros de la comisión que obstruyen el tratamiento de un proyecto, y 4) "en ambas cámaras el presidente de comisión tiene 'doble voto' en los dictámenes, pues en caso de más de un dictamen sobre el mismo proyecto con igual cantidad de firmas, el que lleva su firma se considera reglamentariamente 'dictamen de mayoría', es decir la recomendación prioritaria sobre el asunto" (2009: 12).

Al igual que en la sección 2.3, si bien los autores realizan un análisis para ambas cámaras y para la función legislativa, este análisis nos genera la pregunta por lo que sucede para la función de control, en particular para el caso del pedido de informes. ¿Acaso los legisladores que ocupan una posición de autoridad tienen mayor éxito a la hora de lograr la aprobación de sus PI? La hipótesis que intentaré contrastar aquí es la H6: *Cuando el legislador principal que presenta un PI se encuentra en una posición de autoridad, es mayor la probabilidad de que el PI sea aprobado por el Congreso.* También en este caso solo puedo realizar el análisis para la cámara de Diputados y hasta el año 2012 inclusive, ya que esta es la información que se encuentra disponible y de libre acceso.

El análisis global muestra que la tasa de aprobación de los legisladores en posición de autoridad y de aquellos que no eran presidentes de comisión en el momento en el que presentaron los PI es bastante similar. Para los legisladores con autoridad, la tasa de aprobación, calculada como la proporción de cantidad de PI aprobados sobre los presentados por este grupo, es del 27,6%, mientras que la de los legisladores sin autoridad asciende a 22%. Si bien son similares, en el primer caso la tasa es un 5,5% más elevada. Asimismo, el nivel de correlación (Pearson) entre posición de autoridad y aprobación de los PI resulta significativa: para los 14.291 PI presentados en la cámara de diputados entre 1999 y 2012, obtenemos un coeficiente de correlación de 0,04 (p=0,00). Así, para el caso de los pedidos de informes, podemos afirmar que la H6 se verifica, y que si el legislador que presenta un PI ocupa una posición de autoridad al momento de presentarlo, son mayores las probabilidades de que sea aprobado.

Adicionalmente, resulta interesante completar este panorama con las tasas de aprobación anuales. Como se observa en el Cuadro 2.17, las tasas de aprobación han sido, en general, bastante parejas, a excepción de tres años: en 2002, 2004 y 2007, los

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

legisladores en posición de autoridad superaron a aquellos que no ocupaban la presidencia de alguna comisión por un amplio margen, superior al promedio general. Esto sucedió especialmente en el año 2007, en el cual las tasas de aprobación de los legisladores son autoridad fue especialmente baja, lo que amplió la brecha con los presidentes de comisión.

Cuadro 2.17. Tasa de aprobación de PI según posición de autoridad. Cámara de Diputados, 1999-2012

Año	**Sin autoridad**	**Enposición de autoridad**	***Diferencia***
1999	28,4%	25,6%	*2,8%*
2000	32,9%	27,8%	*5,0%*
2001	30,1%	35,4%	*5,3%*
2002	41,2%	53,5%	*12,2%*
2003	39,5%	41,1%	*1,7%*
2004	42,6%	52,5%	*9,9%*
2005	17,0%	16,5%	*0,5%*
2006	15,6%	16,1%	*0,5%*
2007	7,9%	25,0%	*17,1%*
2008	10,4%	11,4%	*1,0%*
2009	6,0%	7,2%	*1,2%*
2010	11,9%	7,1%	*4,8%*
2011	0,9%	2,9%	*2,1%*
2012	0,7%	1,6%	*0,8%*
Total	*22,0%*	*27,6%*	*5,5%*

- *PI y trayectoria del legislador*

Los estudios de Jones et al. (2002) y otros autores sobre las características del Congreso argentino mostraron que el nuestro es un Congreso de legisladores amateur, pero de políticos profesionales. En este trabajo sobre el pedido de informes en tanto que herramienta de control parlamentario me interesa conocer la incidencia de la trayectoria del legislador como incentivo para el control. Así, intentaré responder dos preguntas: ¿Quiénes controlan y quiénes controlan más, los legisladores novatos o los que ya poseen varios años de expertise? Y, además, ¿incide la trayectoria del legislador en el nivel de aprobación en el Congreso de los PI que presentó? En este último caso, la hipótesis que

busco contrastar es la H7: *Cuando el legislador principal que presenta un PI no es novato en el Congreso, es mayor la probabilidad de que el PI sea aprobado por el Congreso.*

Para ello, comencé por asignar a cada PI el nivel de expertise del legislador que lo presentó: o bien los caractericé de "novatos" (durante su primer mandato en cualquiera de las dos cámaras), o de "experto" (a partir de su segundo mandato, en cualquier cámara).[27] Así, en los casos en los que un legislador hubiera comenzado su carrera legislativa en una cámara pero luego presentara un PI estando en la otra cámara, lo considero "experto", porque para el momento de presentar el PI, ya había transitado un mandato completo en el Congreso.

La única dificultad que reviste esta forma de clasificar a los legisladores radica en la diferencia en la extensión de los mandatos de Diputados y Senadores: los primeros cumplen mandatos de cuatro años, mientras que los Senadores cumplían mandatos de nueve años hasta la reforma constitucional de 1994, y luego de ésta, de seis años. Por esto, según se verá a continuación, se clasifican como "novatos" algunos senadores que quizás presentaban un PI en el octavo año de su mandato. Si bien esta decisión puede ser cuestionable, a fin de simplificar el análisis considero los "mandatos" como unidades en sí mismas, independientemente de la extensión que hayan tenido. Esta observación también se aplica a los casos de legisladores que asumieron los cargos para completar los mandatos de otros legisladores, por lo que la extensión resultó ser menor que el mandato típico de su cámara.

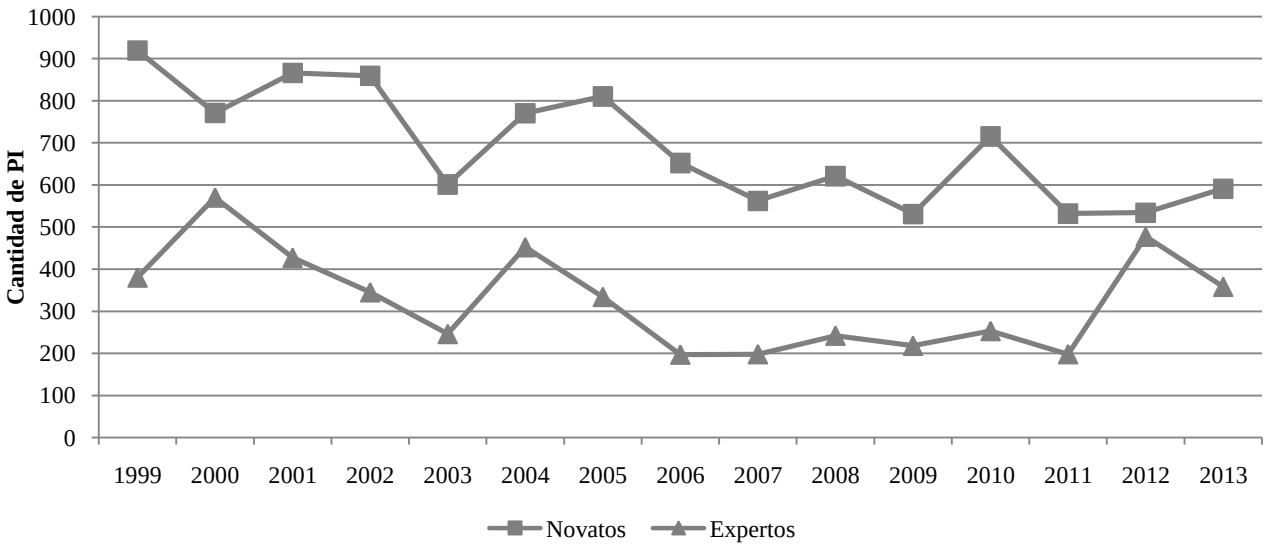
En su análisis acerca de más de trescientos legisladores que formaron parte de comisiones de control entre 2001 y 2013, Tomás Bieda (2014) sostiene que la carrera política de los legisladores, su trayectoria (en la terminología utilizada aquí), representa un incentivo para el control. Así, postula la hipótesis de que, cuanto más amateur son los legisladores, menores son los incentivos para controlar al PEN, por lo que lo controlan menos, y, de la misma manera, cuanta más experiencia poseen en el PLN, mayores son los incentivos para controlar.

Si bien la metodología y teoría del autor parecen corroborar esta hipótesis, vale preguntarnos qué sucede en el caso del pedido de informes, otro mecanismo de control. El análisis de los 21.589 PI presentados entre 1999 y 2013 en ambas cámaras del Congreso arroja conclusiones diferentes y, por esto mismo, de enorme interés. En primer lugar, en la cámara de diputados el caso es exactamente el inverso del que prevé la hipótesis de Bieda: casi el 68% de los PI fueron presentados por legisladores novatos, mientras que solo el 32% lo hicieron legisladores expertos. Como se aprecia en el Gráfico 2.5, esta

[27] Las fuentes utilizadas para esta clasificación fueron las siguientes: para el Senado, el buscador histórico de senadores, en http://www.senado.gov.ar/senadores/Historico/Introduccion (consultado el 18/12/2016); en Diputados, "Integración histórica de comisiones", en http://www.diputados.gov.ar/secparl/dcomisiones/comisiones/historico/ (consultado el 18/12/2016).

tendencia se mantiene a lo largo de todos los años comprendidos en este estudio, si bien en el año 2012 la cantidad de PI presentados por novatos y expertos fue bastante similar.

Gráfico 2.5. Cantidad de PI presentados por diputados novatos y expertos, 1999-2013

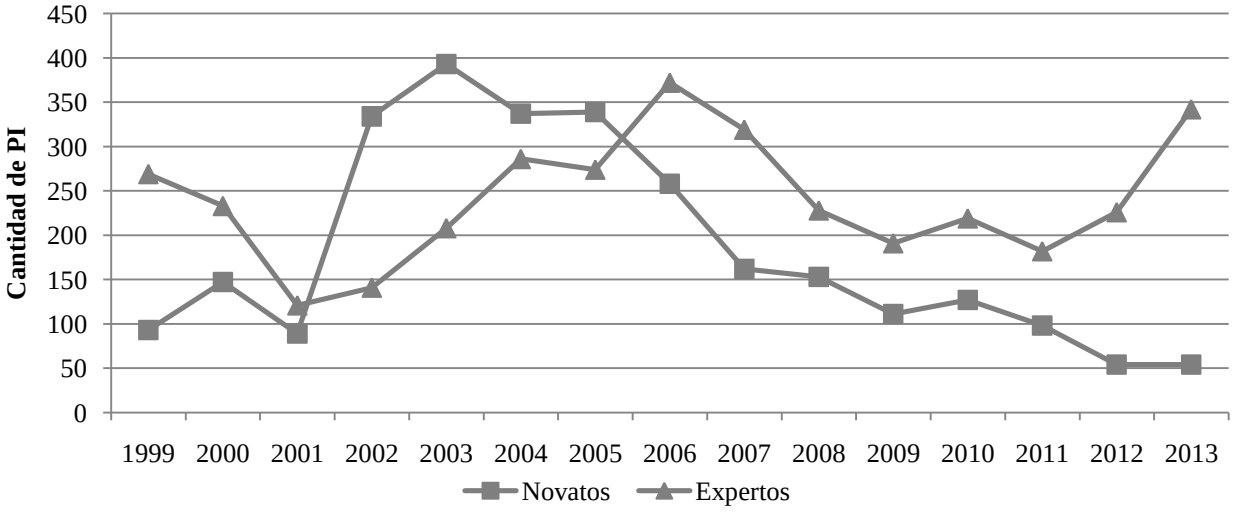


Así, podemos concluir que, para el caso del PI en la cámara baja, la hipótesis de Bieda (2014) no se verifica y que, en cambio, cuanto más amateur son los legisladores, mayor es la voluntad de controlar al PEN. De aquí se sigue que, entonces, mayores deberán ser también los incentivos para el control. Una posible explicación para ello podría encontrarse en la naturaleza misma del PI: se trata de una herramienta de aplicación relativamente fácil, siempre y cuando el legislador posea un equipo técnico capaz de redactar el proyecto, con sus respectivos fundamentos. En cuanto a los diputados con expertise, podríamos suponer que, en lugar del PI, quizás recurren a otros mecanismos de control parlamentario, o bien no poseen voluntad de ejercer control. Así, considero que las conclusiones a las que arriba Bieda deberían matizarse, indicando que ellas solo aplican a un mecanismo de control, y no a todos los disponibles para los legisladores argentinos.

En el caso de la cámara alta, el panorama resulta algo diferente. En términos globales, el 43,2% de los PI presentados entre 1999 y 2013 tuvieron como firmante principal a un legislador novato, y el 56,8% a un legislador experto. Así, estos datos sí responderían a la hipótesis de Bieda (2014).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Gráfico 2.6. Cantidad de PI presentados por senadores novatos y expertos, 1999-2013



Pero la tendencia, a través de los años, no ha sido uniforme, según se observa en el Gráfico 2.6, que permite dividir el período en tres etapas. Entre 1999 y 2001 los senadores expertos mostraron una mayor voluntad de controlar que los novatos, aunque, en 2001, la cantidad de PI presentados por todos los senadores, independientemente de su expertise, fue casi igual. Luego, entre 2002 y 2005 la tendencia fue la opuesta, y acorde con la que presenta la cámara baja. Finalmente, a partir de 2006 vuelven a ser más los PI presentados por los senadores expertos, con una diferencia especialmente marcada en el año 2013. Así, los senadores presentan patrones de uso del PI que responden a la hipótesis de Bieda (2014) en los períodos 1999-2001 y 2006-2013, pero no así entre 2002 y 2005. Si bien la mejor manera de conocer las razones de este comportamiento sería a través de entrevistas con los propios senadores, estos datos muestran que, en la cámara alta, el PI es utilizado ampliamente por los legisladores con trayectoria y experiencia, durante la mayor parte del período estudiado aquí.

Por otro lado, el nivel de aprobación de los PI en el PLN podría funcionar, también, como un incentivo o un desincentivo para el control. Un legislador que repetidamente ve que sus PI son rechazados por sus pares y nunca llegan al PEN quizás dejará de utilizar esta herramienta de control y recurrirá a otra, siempre y cuando la haya utilizado con este fin desde un primer momento.[28] El análisis de los datos sobre los PI muestra que, a nivel global, en la cámara de diputados la tasa de aprobación es casi idéntica para legisladores novatos y expertos, por lo que todo indicaría que el nivel de expertise del legislador no explica la aprobación de los PI. En el caso del Senado, en cambio, la tasa de aprobación

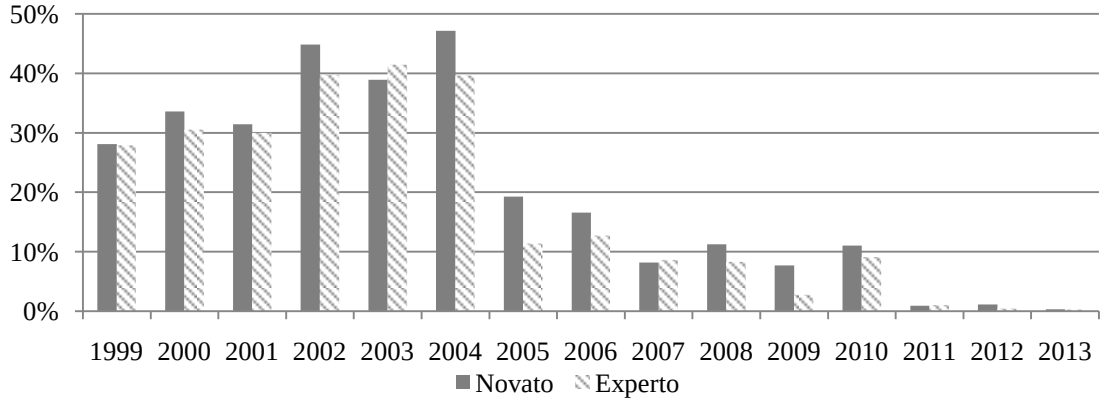
[28] En esta investigación no me pregunto acerca de las razones o motivaciones para el uso del PI que puedan tener los legisladores, ya que a este tipo de dato solo puede accederse a través de encuestas y/o entrevistas a los propios interesados.

de los novatos es el 12,6% más elevada que la de los expertos, por lo que podríamos afirmar que aquí el expertise podría explicar, en alguna medida, la tasa de aprobación.

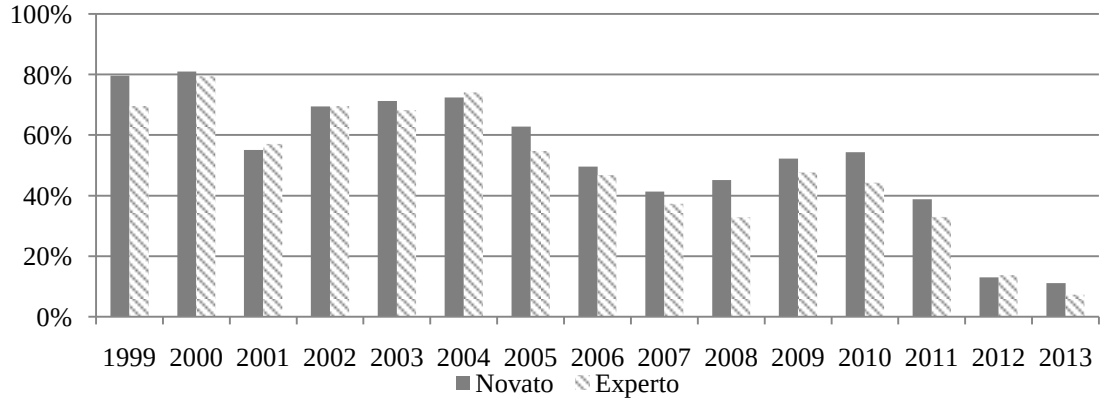
¿Qué sucede a nivel anual? Salvo algunas excepciones, donde la diferencia es nimia, en ambas cámaras y para casi todos los años, el Gráfico 1.7 muestra que es siempre mayor la tasa de aprobación de los novatos que de los expertos. Es decir, se les permite más a los novatos que controlen a través del PI, que a los expertos.

Gráfico 2.7. Tasa de aprobación de PI según nivel de expertise de diputados y senadores

Diputados



Senadores



En suma, podríamos afirmar que los datos muestran el caso exactamente opuesto al que prevé la H7 y, en cambio, cuando el legislador principal que presenta un PI es novato en el Congreso, es mayor la probabilidad de que el PI sea aprobado por el Congreso.

2.5. Éxito del PI en el Congreso

Tal como proponíamos en el Capítulo 1, la primera dimensión del concepto de *éxito del PI* es la de *éxito del PI en el Congreso*, que mide *la relación entre la cantidad de PI*

presentados y la cantidad de PI aprobados por el Congreso. En esta sección exploré la relación entre los PI presentados y la suerte que corren en el Congreso, entre los pares del legislador principal que lo presenta y que aspira a controlar al PEN.

Así, los PI son más exitosos en el Senado que en Diputados, donde los legisladores aprueban una menor cantidad de pedidos, que, por ello, nunca logran su objetivo de control. Asimismo, tanto en la cámara baja como en el Senado, a partir de 2006 se advierte un descenso constante del éxito en la aprobación, con los niveles más bajos concentrados en los años 2012 y 2013. En cuanto a los PI aprobados por unanimidad, podemos afirmar que en ambas cámaras los PI son más exitosos en las comisiones que en el plenario, si bien el Senado no ha utilizado este recurso de manera sostenida entre 1999 y 2002, y entre 2010 y 2013. Por otra parte, los PI con dictamen de comisión presentan un escaso nivel de éxito en el plenario de la Cámara de Diputados a partir de 2007, y especialmente entre 2011 y 2013, y un éxito relativamente parejo en la Cámara de Senadores.

Otro de los datos estudiados es el de los PI con solicitud de reproducción en la cámara de Diputados (ya que no contamos con este dato para la cámara alta). Partiendo del supuesto de que cuando se solicita la reproducción de un PI, se trata de un pedido especialmente interesante para quien lo presenta, el análisis muestra que el éxito ante el Congreso de los PI reproducidos ha sido cada vez menor entre 1999 y 2013, hasta llegar a valores nulos en 2013.

En esta sección también concluimos que el grado de éxito del PI en el Congreso no se encuentra afectado por el momento de la gestión, una variable que divide cada gestión en tres momentos, el inicio, el medio y el final.

Por otro lado, en el apartado dedicado al análisis de los PI y el contexto político mostramos que la mayoría de los PI son presentados por la oposición, tanto a nivel global como en el análisis más pormenorizado por cada uno de los años que abarcamos en este estudio. Así, estamos en condiciones de corroborar la hipótesis H1. En cuanto a la aprobación de PI por parte de la cámara correspondiente, en ambas vemos que los PI presentados por legisladores del gobierno son aprobados en un 20% más que los presentados por la oposición. Así, tal como prevé la hipótesis H2, son más exitosos los PI presentados por oficialistas, a la hora de someterlos a la aprobación de sus pares.

Otra conclusión a la que arribamos es que en la cámara de Diputados, a diferencia de la de Senadores, ninguno de los gobiernos estudiados aquí muestra una elevada disposición a dejarse controlar. Asimismo, los últimos tres años de C. Fernández (2011 a 2013) presentan una disposición casi nula a someterse al control parlamentario, ya que no se ha aprobado casi ningún PI en la cámara baja y muy pocos en la alta.

Respecto de la relación entre la presentación y aprobación de PI y el tipo de año, según sea o no un año electoral, el análisis global de los datos nos permite concluir que la

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

hipótesis H3 sería verdadera, ya que en años electorales disminuye la voluntad de controlar, en un 18,4% en Diputados y en un 30% en el Senado. Con todo, al analizar el período año por año, advertimos que la H3 no se verifica en todos los años electorales. Por ello, debemos concluir que otras variables estarían operando como determinantes de la voluntad de control de los legisladores de ambas cámaras, por lo que el tipo de año no sería una variable significativa por sí misma.

El análisis en las comisiones muestra que, respecto de las tasas de aprobación, los PI son más exitosos en las comisiones del Senado, que aprueban en niveles mucho mayores que las de Diputados. Asimismo, cuantos más giros a comisión existen (es decir, cuantas más comisiones tratan el mismo PI), menor es el éxito del PI ante el Congreso, por lo que podemos verificar la hipótesis H4. Finalmente, en cuanto a la función del bloque del presidente de la comisión en la cámara de Diputados entre 2000 y 2012 (ya que no contamos con el mismo dato para la cámara alta, ni para 2013), cuando la comisión que trató los PI pertenecía al gobierno, fue menor la probabilidad de que el PI fuera aprobado por la cámara, por lo que también podemos afirmar que la hipótesis H5 es verdadera.

En la última parte de esta sección nos centramos en los legisladores individuales que intentan controlar al PEN a través de la presentación de pedidos de informes. Aquí incluimos un conjunto de variables a fin de estimar de cuál de ellas depende el éxito del PI ante el Congreso. Con respecto a la *posición de autoridad* del legislador, podemos afirmar que la H6 se verifica, ya que si el legislador que presenta un PI ocupa una posición de autoridad al momento de presentarlo, son mayores las probabilidades de que este pedido sea aprobado por sus colegas. Luego, en relación con la *trayectoria* del legislador, el análisis de los datos muestra que cuanto más amateur son los legisladores, mayor es la voluntad de controlar al PEN, lo cual contradice la hipótesis de Bieda (2014). Con respecto a los niveles de aprobación, en términos globales en la cámara de Diputados la tasa de aprobación es casi idéntica para legisladores novatos y expertos, por lo que el nivel de expertise del legislador no explica la aprobación de los PI. En el caso del Senado, en cambio, la tasa de aprobación de los novatos es el un tanto más elevada que la de los expertos, por lo que podríamos afirmar que aquí el expertise podría explicar, en alguna medida, la tasa de aprobación. En suma, podremos afirmar que los datos muestran el caso exactamente opuesto al que prevé la H7 y, en cambio, cuando el legislador principal que presenta un PI es novato en el Congreso, es mayor la probabilidad de que el PI sea aprobado por el Congreso.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

3. El éxito del PI ante el PEN

En esta sección me centraré en la segunda etapa del circuito que recorre un PI, es decir, desde su envío al PEN hasta su retorno o no (según sea o no contestado) a la Cámara donde se originó el pedido. El análisis aquí será necesariamente más acotado que en la Sección 2, ya que únicamente trabajo con la información que aparece en la base de datos en línea, por lo que no incluyo el contenido de las contestaciones, que no se encuentra digitalizado. Para acceder a las contestaciones es necesario llevar a cabo un trabajo de archivo manual, consultando cada uno de los expedientes en el archivo de la Dirección de Archivo, Publicaciones y Museo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. En un trabajo posterior sería interesante incorporar un trabajo de archivo para estudiar la calidad de las contestaciones.

Con todo, la base de datos ofrece varios datos que nos permiten estimar el nivel de éxito de los PI ante el PEN. Para este fin, tomaré algunas variables que ya utilicé en la sección anterior, pero aquí no solo analizaré la existencia o inexistencia de contestación, sino también el tiempo que demoró el PEN en contestar, en los casos en los que contestó. Así, las variables que analizaré en esta sección son las siguientes: año electoral, función de gobierno del bloque del solicitante, posición de autoridad del legislador que lo presenta y trayectoria del legislador. En la primera parte presento una descripción de las contestaciones del PEN, para luego tratar cada una de estas variables de manera individual.

3.1. Características generales de las contestaciones del PEN

En primer lugar, nuestra base de datos muestra que de los 6.651 PI enviados al PEN (es decir, el total de aprobados) por ambas cámaras entre 1999 y 2013, 4.358 de ellos fueron contestados; es decir, el 65,5%. Así, la primera conclusión que nos muestran los datos es que es errada la percepción de que “el PEN nunca contesta”. Al contrario, a lo largo de los quince años que abarca nuestro estudio, el PEN ha respondido a las dos terceras partes de los pedidos que le fueran enviados desde el PLN. Este dato es importante, ya que refleja la *voluntad de someterse al control parlamentario* que manifiesta el PEN, a través de su contestación a los informes pedidos, ya que no existe ningún tipo de sanción para el PEN si decide no contestar.

Si miramos los datos al nivel de la gestión, veremos que la mayoría de los presidentes en funciones durante el período que abarca nuestra base manifestaron una voluntad bastante elevada de someterse al control parlamentario. Según se aprecia en el Cuadro 2.18, la tasa de contestación (que mide la cantidad de PI contestados sobre los aprobados en el PLN y enviados al PEN) se ha mantenido bastante cercana a la media

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

para cada cámara, si bien el volumen de PI recibidos varía enormemente según la gestión que se trate, además de que no todas las gestiones han tenido la misma extensión.

Cuadro 2.18. Tasa de contestación de PI según gestión y cámara, 1999-2013

Gestión	Diputados		Senadores	
	Cantidad de PI recibidos por el PEN	Tasa de contestación	Cantidad de PI recibidos por el PEN	Tasa de contestación
C. Menem	362	39,2%	236	71,6%
F. De la Rúa	834	64,1%	425	62,8%
E. Duhalde	678	60,5%	441	65,5%
N. Kirchner	1112	75,5%	1636	66,2%
C. Fernández I	248	73,8%	562	72,4%
C. Fernández II	11	54,5%	106	25,5%
Total	**3245**	**65,2%**	**3406**	**65,8%**

Así, claramente no es lo mismo recibir 11 pedidos (C. Fernández II, Diputados) que 1636 (N. Kirchner, Senado): aunque la tasa de contestación en el primer caso es elevada, claramente resulta más valioso el hecho de que el PEN elaboró 1083 contestaciones. En el segundo caso, el PEN elaboró un promedio de casi 20 contestaciones por mes, mientras que en el primero, un promedio de sólo 0,2 contestaciones mensuales. A fin de estimar la voluntad de contestar del PEN, el Cuadro 2.19 refleja el promedio mensual de PI contestados por presidencia, en función de la cantidad de meses de cada uno de los seis presidentes que gobernaron el país entre marzo de 1999 y febrero de 2014.

Cuadro 2.19. Promedio de contestaciones mensuales por gestión

Gestión	Meses de gestión	Promedio mensual		*Promedio*
		Diputados	Senado	
C. Menem	9,3	15,3	18,3	*16,8*
F. De la Rúa	24,3	22,0	11,0	*16,5*
E. Duhalde (*)	17,1	24,0	16,9	*20,5*
N. Kirchner	54,5	15,4	19,9	*17,7*
C. Fernández I	47,9	3,8	8,5	*6,2*
C. Fernández II	26,6	0,2	1,0	*0,6*

Promedio		*13,5*	*12,6*	

(*) Tal como se explica en el Libro de Códigos, si bien Eduardo Duhalde no fue el único presidente interino entre la renuncia de De la Rúa y el 2/1/2002, a los fines de la operacionalización de mis variables, estos escasos días los considero como parte del gobierno de Duhalde, siendo todos estos presidentes interinos del PJ (Ver Anexo I).

El cuadro muestra marcadas diferencias con el Cuadro 2.18. En primer lugar, en términos generales, se contesta, en promedio, un poco más en Diputados que en el Senado (13,5 y 12,6, respectivamente). Luego, en Diputados se puede apreciar que el gobierno de E. Duhalde fue el que más PI contestó por mes, mientras que durante los dos primeros años del segundo gobierno de C. Fernández ni siquiera se llegó a contestar un PI por mes. En la cámara de senadores el gobierno de esta presidenta apenas llegó a contestar 1 PI por mes, mientras que la gestión de su marido se aprecia como la que contestó la mayor cantidad de PI mensuales, tal como comentábamos más arriba.

En suma, entre 1999 y 2013 el PEN ha respondido a las dos terceras partes de los pedidos que enviados desde el PLN y la tasa de contestación de los gobiernos de todos los presidentes que gobernaron el país en este período se ha mantenido cercana a este promedio. Sin embargo, un análisis del promedio mensual de contestaciones por gestión nos muestra que el segundo gobierno de C. Fernández ha sido el que menos ha contestado ante los pedidos de informes (0,6 contestaciones mensuales en promedio entre ambas cámaras), mientras que en el otro extremo se ubica el gobierno de E. Duhalde (con un promedio de 20,5 contestaciones mensuales).

- *PI y tiempo de contestación*

Además de la existencia o inexistencia de contestación por parte del PEN, otro dato importante y disponible en la base de datos es el tiempo que demora el PEN en enviar su contestación al PLN. Si bien Palanza (2005) introduce el tiempo de contestación (la variable “duración”) en su análisis, la autora lo utiliza como variable independiente explicativa de la existencia o inexistencia de contestación por parte del PEN. Este no es el objetivo del presente trabajo, ya que considero que me faltarían elementos para poder realizar este tipo de análisis de manera correcta.

Así, en primer lugar defino el tiempo de contestación del PEN como la cantidad de días transcurridos entre la fecha de aprobación del PI por parte del Congreso, y la fecha de ingreso de la contestación del PEN por la Mesa de Entradas de la cámara correspondiente. El Cuadro 2.20 presenta el promedio de días que demora el PEN en enviar su contestación al PLN, por año y por cámara de origen del pedido de informes,

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

tanto en días como en meses de treinta días. El primer dato que surge del cuadro es que el tiempo las contestaciones demoran alrededor de los nueve meses y medio en promedio, y no existe demasiada diferencia entre ambas cámaras. En Diputados, entre 2001 y 2006 el PEN demoró un promedio de ocho meses y medio, pero a partir de 2007 el tiempo de contestación aumentó visiblemente de allí en más (el dato de 2011 no resulta totalmente representativo, ya que de los 4 PI contestados, únicamente tenemos la fecha de contestación de 1 de ellos). En el Senado, el último año de la gestión de C. Menem respondió visiblemente más rápido que en la cámara baja. A partir del gobierno de N. Kirchner comienza a demorar más tiempo en enviar su contestación (alrededor de 10 meses en promedio), para llegar a las mayores demoras a partir del segundo gobierno de C. Kirchner. Nuevamente, y tal como se observó en el apartado anterior, advertimos que esta última gestión ha mostrado la menor voluntad de someterse al control del PLN.

Cuadro 2.20. Tiempo promedio de contestación del PEN por año y por cámara

Año	**Diputados**		**Senadores**	
	Días	*Meses (de 30 días)*	*Días*	*Meses (de 30 días)*
1999	354,5	11,8	202,7	6,8
2000	303,2	10,1	271,7	9,1
2001	239,3	8,0	173,1	5,8
2002	216,6	7,2	180,3	6,0
2003	295,9	9,9	273,2	9,1
2004	286,6	9,6	301,3	10,0
2005	221,4	7,4	304,1	10,1
2006	256,0	8,5	336,5	11,2
2007	374,3	12,5	350,7	11,7
2008	309,2	10,3	317,6	10,6
2009	295,0	9,8	292,8	9,8
2010	347,6	11,6	282,6	9,4
2011	183,0	6,1	283,3	9,4
2012			530,2	17,7
2013			410,9	13,7
Promedio	283,3	9,4	300,7	10,0

Nota: Solo se incluyen los PI contestados que poseen fecha de contestación. De los 4.358 PI contestados entre 1999 y 2013, 57 no registran fecha de contestación.

3.2. Contestación y año electoral

Al igual que en la Sección 2 de este capítulo, en relación con la aprobación de PI al interior del Congreso, resulta interesante preguntarse en qué medida el nivel de respuesta del PEN (medido en cantidad de PI contestados) se encuentra afectado por el hecho de recibir los PI en años electorales. Así, la hipótesis que buscaré contrastar en esta sección es la *H8: En años electorales es menor la probabilidad de que el PI sea contestado por el PEN.*

Así, para este análisis creé la variable *tipo_año_envío* y caracterizo el tipo de año correspondiente a la fecha de salida de un PI desde el PLN (a diferencia de la variable *tipo_año*, utilizada en la sección 2.2, que definía el tipo de año en función de la fecha de creación del PI). Tal como puede apreciarse en el Cuadro 2.21, en la cámara de Diputados el tipo de año afecta la existencia o no de contestación por parte del PEN. Así, en años no electorales el PEN contesta un 11% más que en años electorales. En cambio, en la cámara de Senadores ocurre lo contrario, y el PEN contesta casi el 7% más en años electorales. Estos datos sugieren que no podemos afirmar de manera fehaciente que el tipo de año sea función de la contestación del PEN, dado que los resultados son diferentes en cada cámara. Claramente existen otras variables que afectan la contestación del PEN. En suma, solo podemos afirmar que la variable H8 se verifica en la cámara baja, pero que esto no sucede en la cámara alta.

Cuadro 2.21. Contestación del PEN según tipo de año y cámara

Tipo de año	**Diputados**			**Senadores**		
	Contestó	No contestó	**TOTAL**	Contestó	No contestó	**TOTAL**
No electoral	1717	834	**2551**	1720	923	**2643**
	67,3%	32,7%	**100%**	65,1%	34,9%	**100%**
Electoral	379	295	**674**	522	203	**725**
	56,2%	43,8%	**100%**	72,0%	28,0%	**100%**

En cuanto al *tiempo de contestación*, en años electorales el PEN demora un promedio de 9,4 meses en responder a los PI de los diputados y 8,6 a los de los senadores. En tanto, en años no electorales la demora en Diputados es casi idéntica (9,2 meses), mientras que en el Senado el PEN demora un 10% más que cuando se encuentra en campaña (9,5 meses promedio). En conclusión, podemos afirmar que el tipo de año no afecta tampoco el tiempo que demora el PEN en contestar los PI.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

3.3. Contestación y función de gobierno del bloque del solicitante

¿En qué medida la pertenencia de un legislador al bloque de gobierno o al de la oposición afecta la contestación por parte del PEN? En este apartado buscaré contrastar las hipótesis H9 (*Cuando el legislador principal que presenta un PI pertenece al gobierno, es mayor la probabilidad de que el PI sea contestado por el PEN*) y H10 (*Cuando el legislador principal que presenta un PI pertenece al gobierno, es menor el tiempo de contestación del PEN*).

El primer dato llamativo es que, en la cámara de Diputados, la tasa de contestación promedio para el período 1999-2013 es exactamente igual cuando el bloque del legislador solicitante pertenece al gobierno y cuando pertenece a la oposición (ver el Cuadro 2.22), por lo que, en este caso, no se verifica la H9. En el Senado, a los legisladores pertenecientes al gobierno se les responde casi un 4% más que a los opositores. Con todo, es preciso recordar que la cantidad de PI que recibe el PEN de parte de legisladores del gobierno es menor que la cantidad proveniente de la oposición: los Diputados del bloque de gobierno enviaron solo 916 PI en todo el período analizado, contra 2.329 PI enviados por la oposición (un 60% más de PI), mientras que los Senadores del bloque de gobierno enviaron 896 PI contra 2510 de los opositores (un 64% más).

Si observamos la tendencia a nivel interanual, advertimos que en la cámara baja, entre 1999 y 2002 la contestación del PEN no fue afectada por la función de gobierno de los legisladores que realizaron los pedidos. Luego, durante los primeros tres años del gobierno de N. Kirchner los datos responderían en alguna medida a la H9, ya que se respondió casi un 8% más a los legisladores oficialistas que a los opositores. Esta situación vuelve a registrarse también durante el primer gobierno de C. Fernández. En el caso del Senado, la mayoría de los años no registran diferencias entre la voluntad de contestar del PEN, con tres excepciones: en 2005 y 2010 se respondió a los legisladores oficialistas en más del 15% que a los opositores, y en 2012, durante el segundo gobierno de C. Fernández, esta diferencia se acercó al 63%.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Cuadro 2.22. Tasa de contestación de PI según función de gobierno

	Diputados		Senadores	
Año	*Gobierno*	*Oposición*	*Gobierno*	*Oposición*
1999	38,0%	39,8%	71,4%	70,6%
2000	67,4%	68,5%	68,3%	65,1%
2001	55,1%	62,3%	48,3%	55,1%
2002	52,9%	55,6%	63,8%	64,9%
2003	80,5%	73,4%	68,1%	65,5%
2004	81,1%	74,0%	60,1%	61,9%
2005	85,9%	76,9%	81,6%	66,2%
2006	66,7%	73,8%	70,0%	68,9%
2007	75,0%	72,5%	63,6%	69,0%
2008	100,0%	77,9%	68,1%	67,0%
2009	77,8%	73,7%	84,8%	77,6%
2010	100,0%	71,0%	88,5%	72,9%
2011	-	57,1%	62,5%	65,6%
2012	-	75,0%	100,0%	37,1%
2013	-	0,0%	-	16,2%
Total	**65,2%**	**65,2%**	**68,6%**	**64,8%**

Así, podemos concluir que, para el período 1999-2013, la H9 no se verificaría, ya que no es posible determinar que la función de gobierno de los legisladores que elaboran los PI explique la existencia o inexistencia de contestación por parte del PEN.

En cuanto al *tiempo de contestación*, tampoco es posible corroborar la hipótesis H10: sea que se trate del gobierno o de la oposición, en ambas cámaras el tiempo promedio de demora en la contestación del PEN es de 9,2 meses. Así, el tiempo de respuesta del PEN no se relaciona con la posición del legislador en el ámbito del gobierno o de la oposición.

3.4. Contestación y posición de autoridad del legislador que lo presenta

¿En qué medida la posición de autoridad del legislador que presenta un PI puede explicar la contestación del PEN, y el tiempo que este demora en enviar su respuesta? En esta sección intentaré responder a la hipótesis *H11: Cuando el legislador principal que presenta un PI se encuentra en una posición de autoridad, es mayor la probabilidad de que el PI sea contestado por el PEN.* Al igual que en la segunda parte de este capítulo, aquí solo podré analizar la Cámara de diputados, y hasta el año 2012, ya que ni la información

sobre posición de autoridad para el año 2013 ni para la cámara de senadores se encuentra disponible.

Al igual que para las variables anteriores, nuestros datos muestran que la posición de autoridad de los legisladores no explican la existencia de contestación: así, tanto para legisladores sin autoridad como para los que ocupan la presidencia de una comisión al momento de presentar un PI, la tasa de contestación del PEN se ubica en torno del 65% (Cuadro 2.23).

Cuadro 2.23. Tasa de contestación de PI según posición de autoridad. Cámara de Diputados, 1999-2012

Año	Sin autoridad		Con autoridad	
	Total recibidos por el PEN	*Tasa de contestación*	*Total recibidos por el PEN*	*Tasa de contestación*
1999	320	37,8%	44	50,0%
2000	404	69,6%	32	50,0%
2001	326	60,7%	75	56,0%
2002	408	55,9%	116	51,7%
2003	287	74,2%	51	76,5%
2004	429	75,5%	114	78,9%
2005	175	79,4%	19	84,2%
2006	123	72,4%	10	70,0%
2007	59	72,9%	4	75,0%
2008	85	78,8%	5	80,0%
2009	36	75,0%	11	72,7%
2010	82	70,7%	20	75,0%
2011	6	50,0%	1	100,0%
2012	7	71,4%	1	100,0%
Total	**2747**	**65,4%**	**503**	**64,4%**

Como se puede apreciar en el Cuadro 2.23, casi en ningún año del período que analizamos existen diferencias significativas entre la tasa de contestación para PI creados por legisladores con autoridad y para los creados por legisladores sin autoridad. Así, podemos concluir que, por lo menos para el caso de la Cámara de Diputados entre 1999 y 2012, no se verifica la H11, ya que no es posible afirmar que la posición de autoridad afecte la probabilidad de que el PEN conteste los PI.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En cuanto al tiempo de contestación, tampoco advertimos que la posición de autoridad incida en los días que demora el PEN en responder a los PI: los diputados sin autoridad reciben su contestación, en promedio, en 278 días (o 9,3 meses de 30 días), y sus colegas con autoridad, en 270,3 días (o 9 meses de 30 días).

3.5. Contestación y trayectoria del legislador

Finalmente, la última de las variables independientes que incluyo en este análisis es el nivel de expertise de los legisladores que presentan PI. Mi intención es contrastar la hipótesis H12 (*Cuando el legislador principal que presenta un PI no es novato en el Congreso, es mayor la probabilidad de que el PI sea contestado por el PEN*). Es decir, que intentaré determinar si el PEN se ve impulsado a contestar un PI porque el legislador que lo crea es un legislador con expertise, definido como aquél que al momento de presentar el PI está transitando al menos su segundo período en cualquiera de las dos cámaras de Congreso.

Nuevamente, al igual que en los casos anteriores, esta variable no incide en la existencia o inexistencia de contestación por parte del PEN. Tal como se puede apreciar en el Cuadro 2.24, tanto en la cámara baja como en la alta, la diferencia promedio de contestación a pedidos de informes de legisladores novatos y expertos no es significativa. Al analizar los datos anuales, tampoco advertimos diferencias significativas en ninguna de las dos cámaras, y, de hecho, en algunos años los legisladores novatos presentan mayores tasas de contestación que los expertos. En la cámara de Diputados la excepción parecería ser el año 2012, pero en este caso es necesario tener en cuenta que el volumen de PI es demasiado pequeño como para sacar conclusiones: ese año, solo se enviaron 8 PI al PEN, de los cuales 6 fueron creados por novatos y 2 por expertos. En suma, los datos no nos permiten verificar la hipótesis H12, y concluimos que la trayectoria del legislador que presenta un PI no afecta la existencia o inexistencia de contestación del PEN.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Cuadro 2.24. Tasa de contestación de PI según la trayectoria del legislador

	Diputados		Senadores	
Año	*Novatos*	*Expertos*	*Novatos*	*Expertos*
1999	39,5%	38,7%	74,3%	69,5%
2000	70,7%	64,4%	65,5%	65,9%
2001	59,2%	61,2%	46,9%	58,0%
2002	56,6%	49,6%	64,7%	64,3%
2003	76,5%	71,6%	69,6%	59,2%
2004	75,5%	78,2%	67,6%	54,0%
2005	80,1%	78,9%	73,2%	66,7%
2006	72,2%	72,0%	69,5%	69,0%
2007	71,7%	76,5%	71,6%	65,5%
2008	80,0%	75,0%	55,1%	78,7%
2009	73,2%	83,3%	86,2%	74,7%
2010	73,4%	65,2%	72,5%	77,3%
2011	80,0%	0,0%	63,2%	66,7%
2012	66,7%	100,0%	57,1%	38,7%
2013	0,0%	0,0%	20,0%	15,5%
Total	**65,9%**	**63,6%**	**68,0%**	**63,8%**

En cuanto al *tiempo de contestación*, una vez más, no encontramos diferencias entre los legisladores novatos y los expertos: los primeros reciben su contestación en 9,2 meses en ambas cámaras, mientras que los segundos la reciben en 9,3 (Diputados) y 9,4 meses (Senado). Así, tampoco podemos afirmar que la trayectoria del legislador que presenta un PI afecte el tiempo de contestación del PEN.

3.6. Éxito del PI ante el PEN

Tal como proponíamos en el Capítulo 1, la segunda dimensión del concepto de éxito del PI es el *éxito del PI ante el PEN*, que mide *la relación entre la cantidad de PI enviados al PEN y la cantidad de PI contestados por el PEN*. Así, en esta sección exploré algunas variables que estimé podrían afectar tanto la decisión del PEN de contestar un PI como el tiempo que demora en enviar su respuesta.

El análisis muestra que los PI son igual de exitosos en la cámara de Diputados que en el Senado, ya que en ambas cámaras la tasa promedio de contestación entre 1999 y 2013 ha sido del 65,5%. Asimismo, tampoco hemos encontrado diferencias significativas

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

entre gobierno y gobierno, entre los seis gobiernos que se incluyen en el análisis. Con todo, si se explora la tasa de contestación en función de la extensión de cada gestión, es decir, el promedio de contestaciones mensuales, se advierte que el segundo gobierno de C. Fernández ha sido el que menos ha contestado al Congreso, mientras que el gobierno de E. Duhalde ha sido el que ha contestado la mayor cantidad de PI.

En cuanto al tiempo de contestación, los datos muestran que las contestaciones demoran en promedio 9,5 meses en llegar al PLN, sin diferencias sustanciales entre ambas cámaras.

¿Qué variable o variables independientes explican la existencia de contestación por parte del PEN? En esta sección evaluamos cuatro variables: el año electoral, la función de gobierno del bloque del solicitante, la posición de autoridad del legislador que lo presenta, y la trayectoria del legislador. El análisis muestra que ninguna de ellas explica la contestación para el período 1999-2013, por lo que debemos rechazar las hipótesis H8, H9, H11 y H12. Asimismo, lo mismo sucede a la hora de analizar en qué medida estas variables afectan la demora o la premura del PEN en enviar su respuesta al PLN, es decir, el tiempo de contestación. El análisis muestra que, de la misma manera, en términos generales ninguna de las cuatro variables incluidas incide en el tiempo de contestación del PEN, por lo que también debemos rechazar la H10.

En conclusión, el PEN no responde ante los pedidos de informes por ninguna de estas razones. Así, a fin de profundizar el análisis, considero necesario llevar a cabo un estudio cualitativo, con entrevistas a actores clave en este proceso, para poder responder a la pregunta de por qué responde el PEN en algunos casos y no en otros, y por qué en algunos casos demora más tiempo que en otros. El análisis presentado en este capítulo muestra que el *éxito del PI ante el PEN* es similar entre ambas cámaras y a través de las diferentes seis gestiones analizadas (aunque es un tanto menos exitoso durante el segundo mandato de C. Fernández), y que no depende ni del año electoral, ni de la función de gobierno, ni de la posición de autoridad, ni de la trayectoria de los legisladores que los presentan.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

III. Conclusión: Control parlamentario y calidad de la democracia en Argentina

Esta investigación partió de la pregunta por el estado del control parlamentario en la Argentina, medido a partir del grado de éxito del pedido de informes, debido a que se trata del mecanismo más utilizado en el país por parte de los legisladores de ambas cámaras. Uno de los objetivos del estudio fue también intentar llenar el vacío existente de estudios sobre una de las funciones del poder legislativo, históricamente abandonada por la literatura dedicada al estudio de esta rama del gobierno: la función de control. Tal como lo advierten muchos especialistas (por ejemplo, Barreiro Lemos 2006), la mayoría de la literatura del campo se aboca a la función de legislar, ignorando la función de control, fundamental para el buen funcionamiento de la democracia en la actualidad. Así, encontramos una gran cantidad de trabajos que intentan caracterizar nuestra legislatura (y otras legislaturas), por ejemplo, en tanto que reactivas o proactivas, pero que únicamente tienen en cuenta la función de legislar, pasando por alto la función de control. Considero que la única manera de caracterizar una legislatura de manera integral debe incluir la evaluación de todas sus funciones, ya que la focalización en una sola de ellas, por más importante que sea, resulta en un análisis necesariamente incompleto.

Así, en este trabajocomencé por discutir el concepto de control parlamentario con sus diversas dimensiones, planteando en primer lugar el concepto que utilicé a lo largo de todo el trabajo: con “control parlamentario” me refiero a todas las actividades formales de vigilancia, realizadas por el Congreso sobre el poder ejecutivo, y por el Congreso y el poder ejecutivo sobre las burocracias estatales, que se lleva a cabo sobre políticas o programas ya implementados, y que incluyen o no la capacidad de aplicar sanciones. Así, mi definición posee cuatro elementos: formalidad, horizontalidad, vigilancia ex post y sanción no imprescindible.

A continuación, presenté una revisión de la literatura sobre el control parlamentario en América Latina y Argentina y específicamente sobre el mecanismo de pedido de informes. Esta revisión reveló la enorme escasez de investigaciones dedicadas a los mecanismos de control parlamentario en nuestro país, lo que reforzó el convencimiento de que desde la ciencia política necesitamos multiplicar este tipo de trabajos.

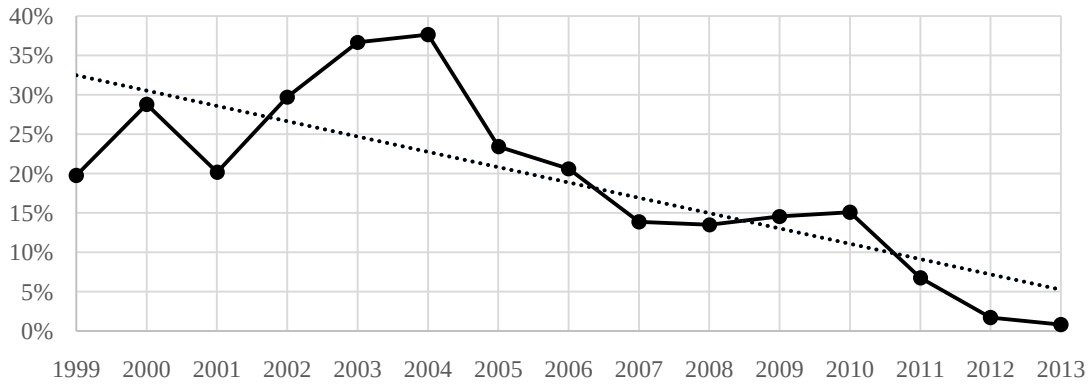
Finalmente, para responder a las preguntas de investigación introduje el concepto de *éxito del pedido de informes*, con sus dos dimensiones: 1) el *éxito del PI en el Congreso* (que mide la relación entre la cantidad de PI presentados y la cantidad de PI aprobados por el Congreso), y 2) el *éxito del PI ante el PEN* (que mide la relación entre la cantidad de PI enviados al PEN y la cantidad de PI contestados por este). Para cada dimensión planteé un conjunto de hipótesis, que me propuse contrastar en el Capítulo II, a fin de intentar responder algunas de las preguntas de la literatura y a través del análisis

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

cuantitativo de la base de datos de todos los PI presentados entre 1999 y 2013 en ambas cámaras del Congreso argentino.

Este trabajo de investigación me ha permitido responder la primera de las preguntas de investigación, relativa a la efectividad del PI como mecanismo de control parlamentario entre 1999 y 2013 en la Argentina.Tal como se puede apreciar en el Gráfico 3.1, durante el período analizado el nivel de éxito del PI ha fluctuado entre un máximo de casi el 38% de éxito en 2004, a menos del 1% en 2013, el último año incluido en esta investigación. El gráfico también muestra que, a partir del pico de 2004, en los últimos años la tendencia ha sido claramente descendente, un hallazgo que resulta bastante preocupante desde el punto de vista de la calidad democrática del país.

Gráfico 3.1. Éxito del pedido de informes en ambas cámaras del congreso, por año (1999-2013)



La ***tasa promedio de éxito del PI*** **entre 1999 y 2013 asciende al 20%**. Si bien a primera vista no parecería ser una proporción demasiado elevada, a fin de comprender cabalmente esta cifra sería necesario compararlacon la tasa de éxito de otros mecanismos de control parlamentario utilizados en la Argentina durante el mismo período, o bien con la tasa de éxito que puede encontrarse en otros países. Por otro lado, y tal como se destacó a lo largo de todo este trabajo, el concepto de éxito del PI debe desdoblarse en dos dimensiones que operan con diferentes lógicas, por lo que este promedio general esconde en cierta forma la tasa de éxito de cada dimensión individual. La ***tasa promedio de éxito del PI en el Congreso*** **entre 1999 y 2013 ha sido del 30,8%**, mientras que la ***tasa promedio de éxito del PI ante el PEN*** **en el mismo período asciende al 65,5%**. Estas cifras evidencian que los mayores obstáculos que encuentran los legisladores con voluntad de controlar al PEN los encuentran entre sus pares, en el Congreso, y no, como en ocasiones se afirma, en el poder ejecutivo.

En esta investigación llevé a cabo análisis en detalle decada dimensiónindividual que resultó en diversos hallazgos. Con respecto a la dimensión del *éxito del PI en el Congreso*,

algunos de los hallazgos realizados permiten concluir que los PI son más exitosos en la cámara de Senadores que en la de Diputados, si bien ambas cámaras presentan una caída constante en los niveles de aprobación a partir del año 2006, llegando a los niveles más bajos en 2012 y 2013. Asimismo, advertimos que el momento de la gestión presidencial (inicio, medio o final) no afecta al éxito del PI en el Congreso, mientras que ocurre lo contrario cuando analizamos el grado de aprobación de PI según sean presentados por legisladores oficialistas o de la oposición: en ambas cámaras, los PI de los primeros muestran tasas 20% superiores a los PI de los opositores. En relación con el tipo de año según sea o no un año electoral, el análisis global de los datos muestra que en años electorales disminuye la voluntad de controlar, si bien un análisis interanual muestra leves diferencias. Luego, un análisis de los PI al interior de las comisiones evidencia un mayor éxito de los PI en el Senado, donde las comisiones aprueban una mayor cantidad de proyectos que en la cámara baja. Asimismo, pudimos constatar la hipótesis según la cual a mayor cantidad de giros a comisión (es decir, cuantas más comisiones tratan el mismo PI), menor es el éxito del PI. Finalmente, evaluamos la incidencia de dos variables sobre el éxito del PI en el Congreso: la posición de autoridad y la trayectoria del legislador que presenta un PI. En el primer caso, los datos muestran que el hecho de ocupar una posición de autoridad al momento de presentar el PI aumenta las probabilidades de que este sea aprobado por sus pares. En cambio, el nivel de expertise de los diputados no explica la aprobación de los PI, mientras que, en la cámara alta, la trayectoria podría explicar la aprobación, aunque en sentido contrario del previsto por la hipótesis H7, ya que los legisladores novatos presentan una mayor probabilidad de que sus PI sean aprobados.

Con respecto a la dimensión del*éxito del PI ante el PEN*, los datos muestran que dos tercios de los PI enviados desde el PLN son exitosos, ya que en ambas cámaras la tasa promedio de contestación entre 1999 y 2013 ha sido del 65,5%.¿Qué factores explican la existencia o inexistencia de contestación, y la demora o premura del PEN en enviar su respuesta? Intentando responder a esta pregunta, analizamos cuatro variables posibles: el tipo de año (electoral o no electoral), la función de gobierno del bloque del solicitante (gobierno u oposición), la posición de autoridad del legislador que lo presenta (ocupa la presidencia de una comisión o no ocupa este cargo) y la trayectoria del legislador (novato o experto). El análisis muestra que ninguna de ellas explica la contestación para el período 1999-2013, por lo que se hace necesario profundizar en el estudio de esta dimensión, quizás con otros marcos teóricos adicionales, ya que la información con la que contamos no nos permite saber qué factor impulsa al PEN a contestar determinados PI y no otros, y qué factores inciden en el tiempo que demora en enviar su respuesta.

En suma, la mayoría de las hipótesis relativas al éxito de los PI en el Congreso son verdaderas, mientras que para las hipótesis relativas al éxito del PI ante el PEN ocurre lo contrario. Debido a que el pedido de informes es solo uno de los varios mecanismos de

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

control del Congreso argentino, esta evaluación es necesariamente parcial. Sin embargo, comenzar por analizar detenidamente el pedido de informes es un buen punto de partida, porque se trata del mecanismo más utilizado por los legisladores: el mero volumen de expedientes creados entre 1999 y 2013 da fe de este uso intensivo.

Finalmente, con respecto a la segunda pregunta de investigación, (¿quiénes utilizan más exitosamente el PI?), esta investigación muestra que:

- Los senadores lo utilizan con más éxito que los diputados (35,3% versus 13,9%)
- Los legisladores oficialistaslo utilizan con más éxito que la oposición (29,7% versus 18%)
- Los diputados con autoridadlo utilizan con más éxito que aquellos que no ocupan un cargo de autoridad (17,8% versus 14,4%)
- Legisladores expertos y novatos lo utilizan con igual nivel de éxito (20,3% y 20,1%).

Control parlamentario y calidad de la democracia argentina

El punto de partida de esta investigación fue la pregunta acerca de la calidad de la democracia argentina, a partir de la convicción de que el control de las actividades de gobierno fortalece la democracia, porque impide u obstaculiza el ejercicio discrecional del poder. ¿Qué democracia tenemos? ¿Cuál podemos tener, si los mecanismos previstos en el diseño institucional son utilizados, y utilizados de manera efectiva?

La literatura coincide en señalar una correspondencia entre control parlamentario y calidad de la democracia. Pelizzo y Stapenhurst, en su estudio sobre el control parlamentario en África (2012: 115), muestran que “el control efectivo es uno de los principales determinantes de la calidad de la democracia”. Los autores cuestionan la perspectiva de Leonardo Morlino, que solo se detiene en la mera disponibilidad de mecanismos de control (a mayor cantidad de herramientas de control, mejor democracia) y sostienen que la democracia se fortalece cuando estos mecanismos son utilizados, y cuando son utilizados de manera efectiva (2012: 74).

Por su parte, Barreda (2010) investiga la relación entre rendición de cuentas y calidad de la democracia en dieciocho países latinoamericanos entre 1995 y 2008. Aunque advierte que el concepto de “calidad de la democracia” es complejo y que no hay consenso sobre su definición, afirma que “uno de los criterios fundamentales de calidad y que, en realidad, es inherente a la noción de democracia es el del control a la acción del gobierno y los políticos (*accountability*)” (2010: 2). En la misma línea, según Diamond, Plattner y Schedler (1999), “la ausencia o la debilidad de las limitaciones institucionales sobre el Estado también disminuye considerablemente la calidad de la democracia” (1999: 2, mi traducción). Los autores advierten que la literatura actual se ocupa cada vez más del daño que los funcionarios públicos pueden hacerle a la calidad democrática, desde los

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

presidentes hasta el policía de la esquina. Al igual que en el estudio de Barreda (2010), aquí la rendición de cuentas se considera clave para la democracia, su calidad, y su viabilidad a largo plazo. Diamond, Plattner y Schedler parten del supuesto de que las elecciones, por más libres y competitivas que sean, no alcanzan para garantizar que un gobierno sea "decente", es decir, para mantener bajo control el poder estatal, garantizar las libertades civiles, asegurar que los funcionarios cumplan las reglas y procedimientos, y las normas de equidad y eficiencia a la hora de utilizar los fondos públicos, y evitar que usen la función pública para beneficio personal (1999: 2).

Finalmente, Fish (2006, 2011) sostiene que cuanto más fuertes son los parlamentos, más fuertes son las democracias: "Si bien son muchos los beneficios de una legislatura fuerte para la democracia, el más importante es el loable efecto que tiene una asamblea poderosa para contener a los presidentes avasallantes, que en las últimas décadas se han transformado en los principales opositores del gobierno abierto" (2011: 118).

Así, existe un acuerdo generalizado en la literatura sobre la importancia para la calidad democrática de la existencia y el uso exitoso de mecanismos de control del PLN sobre el PEN. Por ello, resulta imprescindible profundizar y ampliar los estudios sobre esta función del poder legislativo. Este trabajo de investigación intenta realizar un aporte a este campo de estudios.

Agenda futura de investigación

¿Cómo continuar profundizando los estudios sobre esta función del poder legislativo? En primer lugar, es necesario complementar este análisis cuantitativo con un análisis cualitativo, a través de entrevistas a legisladores que han utilizado este mecanismo, para conocer con mayor profundidad cuáles son las razones por las que utilizan el PI, y cómo perciben su éxito entre sus colegas y ante el PEN. Asimismo, sería importante llevar a cabo un análisis de archivo sobre las contestaciones del PEN, para estimar su *calidad* y su *pertinencia*, es decir, si el PEN contesta lo que desea o si contesta lo que se le pregunta. Este tipo de estudio también permitiría complejizar al actor "poder ejecutivo", que aquí, por necesidad, hemos tomado como una unidad, reconociendo sus diferentes actores y circunstancias internos, comenzando por la propia Jefatura de Gabinete de Ministros.

Por otro lado, también sería necesario complementar esta investigación realizando un análisis cuantitativo similar al que propongo aquí, pero para el resto de los mecanismos de control que prevé la Constitución argentina: el juicio político, las comisiones de investigación, la interpelación y/o censura de ministros, las sesiones informativas del Jefe de Gabinete de Ministros, y la participación en nombramientos (solo en el caso del Senado). Un estudio de estas características permitiría desarrollar un índice del nivel y la

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

calidad del control parlamentario del PLN sobre el PEN en la Argentina para este período, donde el concepto de “éxito de los PI” sería una de las varias componentes.

Finalmente, también sería importante realizar un análisis temático de los PI, ponderando los temas sobre los cuales los legisladores intentan controlar al PEN, en función de todas las variables incorporadas en el presente análisis y con el objeto de conocer los temas que despiertan mayor interés entre los legisladores argentinos.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Anexo I: Libro de códigos

Variables:

número: Número de proyecto, numeración propia.

tipo_proyecto: Tipo de proyecto. En Diputados suelen ser de Resolución, y en el Senado de Comunicación, aunque también algunos de estos últimos son resoluciones.

cámara_origen: Cámara iniciadora del expediente. Diputados (1) - Senadores (2)

expediente: Número de expediente. La D corresponde a Diputados, el S a Senado, y el año es el año de inicio del PI.

fecha: Fecha de creación del proyecto, que corresponde a la fecha de ingreso por Mesa de Entradas de la cámara correspondiente.

año: Año de inicio de un proyecto. Se toma el período legislativo, desde el 1 de marzo de cada año hasta el último día de febrero del posterior(28 o 29, dependiendo del año).

tipo_año: Tipo de año en el que fue creado un PI, según sea un año electoral o no electoral. Operacionalizo cada "año" electoral desde el 1° de enero hasta el día de las elecciones nacionales, y los "años" no electorales, desde el lunes posterior a las elecciones nacionales hasta 31 de diciembre del año siguiente. Así, codifico la base de datos de la siguiente manera: electoral, del 1/3/1999 a 24/10/1999, 1/1/2001 a 14/10/2001, 1/1/2003 al 27/4/2003, 1/1/2005 al 23/10/2005, 1/1/2007 al 28/10/2007, 1/1/2009 al 28/6/2009, 1/1/2011 al 23/10/2011, y 1/1/2013 al 27/10/2013; y no electoral, del 25/10/1999 a 31/12/2000, 15/10/2001 al 31/12/2002, 28/4/2003 al 31/12/2004, 24/10/2005 al 31/12/2006, 29/10/2007 al 31/12/2008, 29/6/2009 al 31/12/2010, 24/10/2011 al 31/12/2012, y 28/10/2013 al 28/2/2014.
Valores: 0 = no electoral / 1 = electoral.

periodo: Período relativo al tipo de año, según la codificación realizada para la variable tipo_año.

momento_gestión: Momento de la gestión del gobierno central, en cuanto a: inicio, medio, final. Debido a que las gestiones duran 4 años, lo operacionalizo de la siguiente forma: "inicio" corresponde a los primeros 12 meses del gobierno; "medio", a partir de los 12 meses y un día, y hasta antes de iniciarse los últimos 12 meses; "final" corresponde a

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

los últimos 12 meses del gobierno. En el caso de Fernando De la Rúa, que finalizó su mandato dos años antes de lo previsto por la Constitución, considero "inicio" el período que va desde el 10/12/1999 hasta el 10/6/2000; "medio", desde el 11/6/2000 hasta el 10/6/2001; y "final", del 11/6/2001 hasta el 21/12/2001, cuando renuncia. Esta categorización simplemente divide el período de 24 meses en tres partes, de las cuales la parte media es más extensa que las otras dos.
Para Eduardo Duhalde, que completó el mandato incompleto de De la Rúa, considero "inicio" el período que va desde el 22/12/2001[29] hasta el 2/5/2002; "medio", desde el 3/5/2002 hasta el 2/1/2003; y "final", del 3/1/2003 hasta el 25/5/2003.
Valores: 1 = inicio; 2 = medio; 3 = final.

gestión: Nombre del presidente que ocupaba el cargo en la fecha en la que el PI fue creado: Carlos Menem (1/3/1999 a 9/12/1999); Fernando De la Rúa (10/12/1999 a 20/12/2001); Eduardo Duhalde (22/12/2001 a 24/5/2003);[30] Néstor Kirchner (25/5/2003 a 9/12/2007); Cristina Fernández I (10/12/2007 a 9/12/2011); y Cristina Fernández II (10/12/2011 a 28/2/2014).[31]
Los mandatos "normales", que se extendieron hasta los días 10 de diciembre, los tomo hasta el 9 de diciembre, por una cuestión de simplicidad, y lo mismo con el cambio de mandato entre E. Duhalde y N. Kirchner (al primero lo considero presidente hasta el 24/5, y no el 25). De todas maneras, en ningún año de la base hubo PI presentados en las fechas de toma de posesión de mando de un nuevo presidente (10/12/1999, 25/5/2003, 10/12/2007 y 10/12/2011).

título: Título del PI.

firmante_1: Nombre del firmante principal (el primero que se lista), en formato Apellido, Nombre.

primer_per: Primer período en el que se desempeñó como legisladora, en cualquiera de las dos cámaras. Esta variable la utilizo para completar la variable "expertise". Utilizo la letra "D" o "S" para indicar en qué cámara se desempeñó por primera vez, y luego el período. Ej: Aguirre de Soria, D2007-2011 (su primer período fue en la cámara de

[29] Si bien no fue Eduardo Duhalde quien fungió como presidente interino entre la renuncia de De la Rúa y el 2/1/2002 (fueron Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Sáa y Eduardo Camaño), estos escasos días los considero, a los fines de esta operacionalización, como parte del gobierno de Duhalde, siendo todos estos presidentes interinos del PJ.
[30] Idem nota 1.
[31] Tomo como fecha final el 28/2/2014 porque es la fecha final de mi base de datos, si bien el segundo mandato de Cristina Fernández se extendió hasta el 10/12/2015.

Diputados, y fue elegida para desempeñarse como diputada a partir de diciembre de 2007).

expertise: Trayectoria del legislador que propone el PI. Codifico como "novato" al legislador que cursa su primer período en cualquiera de las dos cámaras durante todo ese período; y de "experto" al que cursa a partir de su segundo período, en cualquiera de las dos cámaras.
Valores: 0 = Novato; 1 = Experto.

bloque_firmante_1: Bloque al que pertenece el firmante principal en el momento de presentar el PI por Mesa de Entradas.

función_bloque: Bloque del firmante principal, según esté en ese momento en el gobierno o en la oposición. Lo operacionalizo de la forma más simple, en cuanto que la posición formal del legislador en el momento en el que hace el PI: el partido o alianza de gobierno, es el partido o la alianza del Presidente; el resto, son "oposición". Así, no tengo en cuenta las alianzas entre bloques una vez que los legisladores han sido electos. Los bloques se alían y rompen relaciones de manera informal, por lo que sería complejo seguir los caminos de cada uno de los bloques de cada cámara en los catorce años que cubre esta investigación.
Valores: 1 = Gobierno; 2 = Oposición.

- Con respecto al gobierno de la Alianza (1999-2000), conformado por la UCR y el FREPASO, siendo que el vicepresidente electo era del Frepaso, y si bien no completó su mandato (renunció el 6 de octubre de 2000), considero a los dos principales miembros de la Alianza como gobierno en el período 1999-2001 (ver también Jones, Hwang y Micozzi 2009).
- Frente Justicialista Azul y Blanco: se trató de la facción que apoyaba la candidatura de Carlos Menem en las elecciones presidenciales de 2003. Según Zelaznik (2011: 285), en la segunda mitad de 2003 esta facción opositora al FpV volvió "al bloque del PJ oficial", por lo que lo codifico como oposición, ya que luego los legisladores abandonan esta denominación.
- Frente Cívico y Social de Catamarca: Según Zelaznik (2011: 304), este partido se presentó en coalición con la Alianza, por lo que entre 1999 y 2001 lo codifico como gobierno.
- Bloque Justicialista 8 de Octubre, es un grupo disidente del FpV (http://www.elintransigente.com/salta/2009/2/26/salta-13555.html).

- Renovador de Salta: en 2007 integró la coalición del FpV, por lo que lo codifico como gobierno (Zelaznik 2011: 312).
- Casos “no integra bloque”, codificados como oposición.

distrito_firmante_1: Distrito al que pertenece el firmante principal en el momento de presentar el PI por Mesa de Entradas.

autoridad_firmante1: posición de autoridad del firmante principal, según ocupe o no la presidencia de una comisión en el período que presenta un PI. En algunos casos, cuando la presidencia se encuentra vacante, considero que el vicepresidente primero ocupa una posición de autoridad en ese período. Únicamente para la cámara de Diputados, y hasta el año 2012, ya que para Senadores la información no se encuentra disponible.
Valores: 0 = sin autoridad (i.e., no es presidente de una comisión) / 1 = con autoridad (i.e., es presidente de una comisión).

otros_firmantes: Firmantes secundarios. En formato Apellido, Nombre. Todos se incluyen en la misma celda.

comisión_1: Comisión cabecera que trató el proyecto.

presidente_com1: Nombre del presidente de la Comisión cabecera en el período legislativo en el cual se presenta el PI. Solo considero el presidente al inicio del bienio, no tengo en cuenta posibles cambios durante el período. En algunos casos la presidencia se encuentra vacante, por lo que utilizo la primera vicepresidencia. En otros, nunca se ocupó ninguna vacante: 98.
Únicamente para la cámara de Diputados, y hasta el año 2012 (Fuente: http://www.diputados.gov.ar/secparl/dcomisiones/comisiones/historico/, consultado el 3 de diciembre de 2016), ya que para Senadores la información no se encuentra disponible.

bloque_presidente: Bloque del presidente de la comisión cabecera, en el momento en el que se desempeña como tal.

función_comisión1: Bloque del presidente de la comisión, según esté en ese momento en el gobierno o en la oposición. Valores: 1 = Gobierno; 2 = Oposición.

otras_comisiones: Otras comisiones a las que se giró el proyecto (todos en la misma celda).

cantidad_comisiones: Cantidad de comisiones a las que es girado un proyecto.

dictamen: ¿Tiene dictamen en comisión?
Valores: 0. No (i.e., no aprobado) / 1. Sí (i.e., aprobado) / 2. No, porque fue aprobado por unanimidad (art. 204 en Diputados y 106 en Senado).

texto_dictamen_1: Cuando el proyecto tuvo dictamen de comisión, número de Orden del día. Si fue aprobado por unanimidad, texto que indica que se aprobó por Art. 204 o 106.

fecha_dictamen_1: 98 = Sin fecha; 99 = NA (cuando no tuvo dictamen).

texto_dictamen_2: Segundo número de Orden del día, en algunos casos, y cualquier otro texto incluido en el proyecto. En general, casos donde se indica que el proyecto se consideró en conjunto con otros y/o que fue aprobado con modificaciones.

fecha_dictamen_2: Fecha asociada a Texto Dictamen 2. 99 = NA, cuando no hay fecha.

reproducción1: Fecha en que el plenario pide la reproducción en el siguiente período de sesiones, por primera vez (se hace "según los términos del artículo 7 de la resolución de la HCD del 05/06/1996"). 99 = NA

reproducción2, 3, 4 y 5: Fecha en que el plenario pide la reproducción en el siguiente período de sesiones, por segunda, tercera, cuarta o quinta vez (se hace "según los términos del artículo 7 de la resolución de la HCD del 05/06/1996"). 99 = NA

plenario: Consideración del proyecto en el plenario de la cámara que corresponda y resultado de este tratamiento.
Valores: 0. No (i.e., no aprobado) / 1. Sí (i.e., aprobado) / 99 = NA (cuando no llega al plenario, porque no tuvo dictamen o cuando fue aprobado por unanimidad por art. 204 o 106).
Algunos proyectos son considerados junto con otros, o la base indica "ver trámite en expediente Nro. …". En estos casos, tomo como válida la información que corresponde a ese otro expediente. Así, a pesar de que en la base de la HCDN algunos expedientes no figuran como aprobados por el plenario, los considero como tales, porque el expediente al que se remite sí fue considerado y aprobado.

fecha_plenario: Fecha de consideración por parte del plenario. Equivale a la fecha de envío al PEN, para los casos en los que el proyecto no fue aprobado por unanimidad por la

comisión (Art. 204 o 106 de los reglamentos). Cuando fue aprobado por unanimidad, la fecha de envío al PEN es la fecha_dictamen_1 (cuando la hay). 98 = sin fecha; 99 = NA (cuando no tiene aprobación) y cuando es aprobado por unanimidad, por Art 204 o 106.

fecha_salida: Fecha en la que el expediente sale del PLN hacia el PEN. Para el caso de los PI aprobados en plenario, corresponde a la fecha_ plenario; para el caso de los proyectos aprobados por unanimidad, por Art 204 o 106, corresponde a la fecha_dictamen_1. 99 = NA (cuando no tiene aprobación).

tipo_año_envío: Tipo de año en el que fue enviado un PI al PEN, según sea un año electoral o no electoral y en función de fecha_salida. Operacionalizo cada "año" electoral desde el 1° de enero hasta el día de las elecciones nacionales, y los "años" no electorales, desde el lunes posterior a las elecciones nacionales hasta 31 de diciembre del año siguiente. Así, codifico la base de datos de la siguiente manera: electoral, del 1/3/1999 a 24/10/1999, 1/1/2001 a 14/10/2001, 1/1/2003 al 27/4/2003, 1/1/2005 al 23/10/2005, 1/1/2007 al 28/10/2007, 1/1/2009 al 28/6/2009, 1/1/2011 al 23/10/2011, y 1/1/2013 al 27/10/2013; y no electoral, del 25/10/1999 a 31/12/2000, 15/10/2001 al 31/12/2002, 28/4/2003 al 31/12/2004, 24/10/2005 al 31/12/2006, 29/10/2007 al 31/12/2008, 29/6/2009 al 31/12/2010, 24/10/2011 al 31/12/2012, y 28/10/2013 al 28/2/2014.
Valores: 0 = no electoral / 1 = electoral / 99 = NA para los PI no contestados o sin fecha de contestación.

contestación: Contestación enviada por la Jefatura de Gabinete del PEN, remitiendo la respuesta del ministerio o dependencia responsable de responder el PI.
Valores: 0. No contestado / 1. Sí, contestado / 99 = NA para los PI no aprobados.

fecha_contestación_1: Fecha de respuesta del PEN. Corresponde a la fecha del BAE en el que se incluye, que siempre es un poco posterior a la fecha real. 98 = sin fecha; 99 = NA.

dep_contestación_1: Dependencia del PEN que contesta, a través de la Jefatura de Gabinete (solo relevado para 1999).

fecha_contestación_2: Segunda fecha de respuesta del PEN.
dep_contestación_2: Dependencia del PEN que contesta, a través de la Jefatura de Gabinete (solo relevado para 1999).
fecha_contestación_3: Tercera, cuarta y quinta fecha de respuesta del PEN.

dep_contestación_3: Dependencia del PEN que contesta, a través de la Jefatura de Gabinete (solo relevado para 1999).
fecha_contestación_4: Cuarta fecha de respuesta del PEN.
dep_contestación_4: Dependencia del PEN que contesta, a través de la Jefatura de Gabinete (solo relevado para 1999).
fecha_contestación_5: Quinta fecha de respuesta del PEN.
dep_contestación_ 5: Dependencia del PEN que contesta, a través de la Jefatura de Gabinete (solo relevado para 1999).

tiempo_contestación: Días transcurridos entre la salida del proyecto del Congreso (como consecuencia de su aprobación) y la fecha en la que se recibe la contestación por parte del PEN por mesa de entradas de la cámara correspondiente. La variable se calcula contando los días transcurridos entre fecha_salida y fecha_contestación_1.
(Nota: de los 4.358 proyectos contestados por el PEN, 57 de ellos no poseen fecha de contestación).

otro_trámite_1: Cualquier otro movimiento del expediente, como ser: mociones de preferencia; tratamiento sobre tablas; fe de erratas; ampliación/supresión de giro a comisión; solicitudes de ser cofirmantes de otros legisladores; etc.
fecha_otro_trámite_1,2, 3, 4 y 5: Fecha asociada a **otro_trámite_1**. 99 = NA.

otro_trámite_2: Cualquier otro movimiento del expediente, como ser: mociones de preferencia; tratamiento sobre tablas; fe de erratas; ampliación/supresión de giro a comisión; solicitudes de ser cofirmantes de otros legisladores; etc.
fecha_otro_trámite_2: Fecha asociada a **otro_trámite_2**. 99 = NA.
otro_trámite_3: Cualquier otro movimiento del expediente, como ser: mociones de preferencia; tratamiento sobre tablas; fe de erratas; ampliación/supresión de giro a comisión; solicitudes de ser cofirmantes de otros legisladores; etc.
fecha_otro_trámite_3: Fecha asociada a **otro_trámite_3**. 99 = NA.
otro_trámite_4: Cualquier otro movimiento del expediente, como ser: mociones de preferencia; tratamiento sobre tablas; fe de erratas; ampliación/supresión de giro a comisión; solicitudes de ser cofirmantes de otros legisladores; etc.
fecha_otro_trámite_4: Fecha asociada a **otro_trámite_4**. 99 = NA.
otro_trámite_5: Cualquier otro movimiento del expediente, como ser: mociones de preferencia; tratamiento sobre tablas; fe de erratas; ampliación/supresión de giro a comisión; solicitudes de ser cofirmantes de otros legisladores; etc.
fecha_otro_trámite_5: Fecha asociada a **otro_trámite_5**. 99 = NA.

aprobación: ¿Fue aprobado el proyecto?

Valores: 0. No (i.e., no aprobado) / 1. Sí (i.e., aprobado)

Se incluyen aquí como aprobados alrededor de 500 PI que en la base figuran como contestados pero no aprobados previamente. Habiendo consultado a la Secretaría de Información Parlamentaria, luego chequeado los expedientes en otros sectores de la página web (por ejemplo, el Boletín de Asuntos Entrados), y a partir del conocimiento que poseo de la base de datos, he llegado a la conclusión de que se trata de errores de tipeo. Por esta razón, los considero aprobados en plenario.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Referencias bibliográficas

Alcántara Sáez, Manuel y Francisco Sánchez López. 2001. "Veto, insistencia y control político en América Latina: Una aproximación institucional". *Perfiles Latinoamericanos* 19 (diciembre): 153-179.

Alcántara Sáez, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López. 2005. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina.* Salamanca: Universidad de Salamanca.

Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo. 2007. "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina". En Guillermo O'Donnell, Joseph S. Tulchin, Augusto Varas y Adam Stubits, eds., *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, pp. 7-37. Washington: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Barreda, Mikel. 2010. "*Accountability* y calidad de la democracia en América Latina: un análisis comparado". Preparado para presentar en el Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Toronto, Canadá, del 6 al 9 de octubre.

Barreiro Lemos, Leany. 2005. *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. Tesis de doctorado, Universidad de Brasilia.

Barreiro Lemos, Leany. 2006. "¿Cómo controla el Congreso brasileño al Ejecutivo? El uso del pedido de informes, la convocatoria de autoridades y las propuestas de fiscalización y control". En: Mariana Llanos y Ana María Mustapic, eds.,*El control parlamentario en Alemania, Brasil y Argentina*, pp. 95-124. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Barreiro Lemos, Leany. 2010. "Legislative Oversight of the Executive Branch in Six Democracies in Latin America". Artículo presentado en el Oxford-Princeton Global Leaders Workshop, Princeton-NJ, 3-4 de mayo.

Barreiro Lemos, Leany y Mariana Llanos. 2007. "O senado e as aprovações de autoridades: Um estudo comparativo entre Argentina e Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(64): 115-195.

Barreiro Lemos, Leany y Timothy Power. 2011. "Determinants of Oversight in a Reactive Legislature: The Case of Brazil, 1988-2005". Global Economic Governance Programme Working Paper 2011/62, University College, Oxford.

Barzilai-Nahon, Karine. 2008. "Gatekeeping: A Critical Review". *Annual Review of Information Science and Technology*, 43(1):1-79. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/220142012_Gatekeeping_A_critical_review [consultado el 10 de julio de 2016].

Bertino, María Paula. 2015. “Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa”. *Colombia Internacional* 83 (enero-abril): 77-101.

Bieda, Tomás. 2014. “¿Quién eres? Carreras políticas de los legisladores encargados del control en Argentina (2001-2013)”. Artículo presentado en el Ciclo de Seminarios Permanentes del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés, 6 de marzo.

Bieda, Tomás. 2015. “El control parlamentario en la Argentina”. *POSTData* 20(1): 185-219.

Bonvecchi, Alejandro. 2010. “Tipos de presidencialismo y efectividad del control legislativo sobre el presupuesto: control político y control técnico en Argentina, Brasil y México”. *RIEL, Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos,* 1(1): 66-80.

Calvo, Ernesto. 2014. *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.

Calvo, Ernesto y Andrés Tow. 2009. “Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino”. *Desarrollo Económico*, 49(195): 451-477.

Cámara de Diputados de la Nación Argentina. 2014. *Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*. Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria.

Cámara de Senadores de la Nación Argentina. 2014. *Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación*. Secretaría Parlamentaria, Dirección General de Publicaciones.

Chasquetti, Daniel. 2008. “El parlamento fiscalizando (2005-2007)”. En: D. Chasquetti, D., ed., *El Parlamento uruguayo: Imagen pública y producción legislativa durante el período 2005-2007,* pp. 68-79. Montevideo: Poder Legislativo e Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Constitución de la Nación Argentina. 1994. Artículo 71. Recuperado de: http://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf [consultado en julio de 2016].

Corrales, Javier. 2004. “Technocratic Policy Making and Parliamentary Accountability in Argentina, 1983–2002”. *Democracy, Governance and Human Rights*, Programme Paper Number 13. United Nations Research Institute for Social Development.

Denzau, Arthur, y Robert Mackay. 1983. “Gatekeeping and Monopoly Power of Committees: An Analysis of Sincere and Sophisticated Behavior”. *American Journal of Political Science*, 27(4): 740–761.

Diamond, Larry, Marc Plattner y Andreas Schedler. 1999. “Introduction”. En: Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, eds., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, pp. 1-10. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Elites Parlamentarias de América Latina (PELA). 2010. *Bases de datos: Argentina*. Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Disponible en: http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm [consultado en julio de 2016].

Estrada, Juan. 1999. "Normas que rigen el funcionamiento parlamentario". En AA.VV., *Práctica parlamentaria*, pp. 17-43. Buenos Aires: Instituto de Capacitación Parlamentaria, Prosecretaria Parlamentaria, HCDN.

Ferreti, Natalia. 2012. "Centralización y poder compartido: la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación". En: A. M. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik, eds., *Los legisladores en el Congreso argentino*, pp. 13-59. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

Figueiredo, Argelina Cheibub. 2001. "Instituições e política no controle do executivo". *DADOS*, 44(4): 689-727.

Figueiredo, Argelina Cheibub. 2003. "The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience". En: S. Mainwaring y C. Welna, eds., *Democratic Accountability in Latin America*, pp. 170-197. Nueva York: Oxford University Press.

Fish, M. Steven. 2006. "Stronger Legislatures, Stronger Democracies". *Journal of Democracy*, 17(1): 5-20.

Fish, M. Steven. 2011. "Fighting Reversion: Strong Legislatures as the Key to Bolstering Democracy". En: Nathan J. Brown, ed., *The Dynamics of Democratization: Dictatorship, Development, and Diffusion*, pp. 118-139. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Fuchs, Ruth y Detlef Nolte. 2006. "Los pedidos de información escritos y orales como instrumentos de control parlamentario: Argentina y Alemania desde una perspectiva comparada". En: Mariana Llanos y Ana M. Mustapic, eds., *El control parlamentario en Alemania, Brasil y Argentina*, pp. 69-94. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Fundación Nuevas Generaciones. 2012. *Indicadores de control legislativo I*. Buenos Aires: Fundación Nuevas Generaciones.

García Montero, Mercedes. 2007. "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos". *Lateinamerika Analysen* 17(2): 2-24.

Jones, Mark P. y Wonjae Hwang. 2006. "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress". En Steven Levitsky y María Victoria Murillo, eds., *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, pp. 115-138. University Park: Pennsylvania State University Press.

Jones, Mark P., Wonjae Hwang y Juan Pablo Micozzi. 2009. “Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis”. *Journal of Politics in Latin America* 1: 67-96.

Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi. 2002. “Amateur Legislators - Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”. *American Journal of Political Science*, 46(3): 656-669.

Kenney, Charles. 2003. “Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts”. En: S. Mainwaring y C. Welna, eds., *Democratic Accountability in Latin America*, pp. 55-76. Nueva York: Oxford University Press.

Lees, John. 1977. “Legislatures and Oversight: A Review Article on a Neglected Area of Research”. *Legislative Studies Quarterly*, 2(2): 193-208.

Llanos, Mariana y Ana María Mustapic. 2006. “El control parlamentario en Alemania, Brasil y Argentina”. En M. Llanos y A. M. Mustapic, eds., *El control parlamentario en Alemania, Brasil y Argentina*, pp. 15-30. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Llanos, Mariana y Detlef Nolte. 2006. “Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas”. *Política*47: 29-54.

Mainwaring, Scott. 2003. “Introduction: Democratic Accountability in Latin America”. En: Mainwaring, S. y C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, pp.3-33. Nueva York: Oxford University Press.

Manzetti, Luigi y Scott Morgenstern. 2000. “Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Latin America”. Paper presentado en la conferencia *Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America*, Universidad de Notre Dame, 8-9 de mayo. Disponible en: http://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/Manzetti.pdf [Consultado en junio de 2016].

McCubbins, Mathew, Roger G. Noll y Barry R. Weingast. 1987. “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(2): 243-277.

McCubbins, y Thomas Schwartz. 1984. “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”. *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1: 165-179.

Molinelli, Guillermo. 1973. “Interpelaciones parlamentarias”, mimeo. Publicado parcialmente en: *Todo es Historia*, núm. 217, mayo 1985.

Molinelli, Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin. 1999. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Moreno, Erika, Brian Crisp y Matthew Shugart. 2003. “The Accountability Deficit in Latin America”. En: Mainwaring, S. y C. Welna, eds., *Democratic Accountability in Latin America*, pp.79-131. Nueva York: Oxford University Press.

Morgenstern, Scott y Luigi Manzetti. 2003. “Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Latin America”. En: S. Mainwaring y C. Welna, eds., *Democratic Accountability in Latin America*, pp.132-169. Nueva York: Oxford University Press.

Moscoso, Guido. 2015. “Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia”. *Revista SAAP*, vol. 9(1): 175-197.

Mustapic, Ana María. 1984. “Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922”. *Desarrollo Económico* 24(93): 85-108.

Mustapic, Ana María. 2000. “‘Oficialistas y diputados’: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”. *Desarrollo Económico* 39(156): 571-595.

O’Donnell, Guillermo. 1994. “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy* 5(1): 55-69.

O’Donnell, Guillermo. 1999. “Horizontal Accountability and New Polyarchies”. En Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, eds., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, pp. 29-52. Boulder, CO: Lynne Rienner.

O’Donnell, Guillermo. 2007. “*Accountability* horizontal”. En: O’Donnell, Guillermo, *Disonancias: Críticas democráticas a la democracia*, pp. 85-112. Buenos Aires: Prometeo.

Ogul, Morris S. 1976. *Congress Oversees the Bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Palanza, Valeria. 2005. “Legislative Oversight and Inter-Branch Relations in Separation of Powers Systems. Evidence from Argentina”. Artículo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política (APSA), 1 al 4 de noviembre.

Palanza, Valeria. 2006. “Delegación y control parlamentario en Argentina”. En: Llanos, Mariana y Mustapic, Ana María, eds., *El control parlamentario en Alemania, Brasil y Argentina*, pp. 31-67. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Palermo, Vicente. 1995. “Reformas estructurales y régimen político. Argentina: 1989-1994”. *América Latina Hoy* 11-12 (diciembre): 85-95.

Pelizzo, Riccardo y Rick Stapenhurst. 2004a. *Legislatures and Oversight*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Pelizzo, Riccardo y Rick Stapenhurst. 2004b. “Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation”. World Bank Policy Research Working Paper Nº 3388.

Pelizzo, Riccardo, y Rick Stapenhurst. 2012. *Parliamentary Oversight Tools: A Comparative Analysis*. Londres y Nueva York: Routledge.

Pelizzo, Riccardo, y Rick Stapenhurst. 2014. “Oversight Effectiveness and Political Will: Some Lessons from West Africa”. *The Journal of Legislative Studies*, 20(2): 255-261.

Pérez Liñán, Aníbal. 2009. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Puyana Valdivieso, José R. 2008. “El control legislativo de la burocracia: un estado del arte”. *Univ. Sergio Arboleda. Bogotá* 8(14): 63-84.

Rasch, Bjorn Erik y George Tsebelis. 2013. *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. Londres y Nueva York: Routledge.

Sabater, Javier. 2011. “Presidencialismo y relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina (1983-2007)”. *Colección 21*: 155-176.

Sartori, Giovanni. 1992. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.

Saltalamacchia, Homero R. 1997. *Los datos y su creación*. Caguas: Kryteria.

Schedler, Andreas. 1999. “Conceptualizing Accountability”. En A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner, eds., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, pp. 13-29. Boulder, CO: Lynne Rienner.

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

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes